



**ANA CRISTINA VAZ  
PIRES MORIM**

**CONTROLO INTERNO NUMA INSTITUIÇÃO  
HOSPITALAR PÚBLICA – O CASO DO CENTRO  
HOSPITALAR E UNIVERSITÁRIO DE COIMBRA**



**ANA CRISTINA VAZ  
PIRES MORIM**

**CONTROLO INTERNO NUMA INSTITUIÇÃO  
HOSPITALAR PÚBLICA – O CASO DO CENTRO  
HOSPITALAR E UNIVERSITÁRIO DE COIMBRA**

Trabalho de projeto apresentado à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Administração e Gestão Pública, realizada sob a orientação científica da Professora Doutora Elisabete Fátima Simões Vieira, Professora Coordenadora do Instituto Superior de Contabilidade e Administração da Universidade de Aveiro e da Professora Doutora Helena Coelho Inácio, Professora Adjunta do Instituto Superior de Contabilidade e Administração da Universidade de Aveiro.

## **o júri**

presidente	Professor Doutor Gonçalo Alves de Sousa Santinha professor auxiliar da Universidade de Aveiro
vogal – arguente principal	Professora Doutora Ana Maria Gomes Rodrigues professora auxiliar da Universidade de Coimbra
vogal – orientadora	Professora Doutora Helena Coelho Incio professora adjunta da Universidade de Aveiro

## **agradecimentos**

Quero expressar a minha gratidão a todas as pessoas que em diferentes momentos, e de diferentes formas, contribuíram para a concretização deste projeto.

Em primeiro lugar agradeço às minhas orientadoras, Professora Doutora Elisabete Vieira e Professora Doutora Helena Inácio, cuja orientação e conhecimento foram determinantes para a realização deste trabalho de projeto.

Em segundo lugar a todos os profissionais do Centro Hospitalar Universitário de Coimbra pela constante colaboração, paciência e boa vontade.

Por último, aos meus familiares e amigos pelas palavras de encorajamento e apoio.

**palavras-chave**

Controlo interno, setor público, hospital público, setor da despesa.

**resumo**

O controlo interno está a receber cada vez mais atenção ao nível da administração pública e do serviço nacional de saúde, nomeadamente dos hospitais do Serviço Nacional de Saúde. É entendido como um instrumento privilegiado de gestão, administração e controlo, que propicia o aumento de eficiência e eficácia, uma maior fiabilidade de informação e o cumprimento das normas legais.

Propomo-nos analisar os procedimentos e controlos existentes nos Serviços Financeiros do Centro Hospitalar e Universitário de Coimbra, em particular do setor da despesa, considerando os recursos humanos, materiais e técnicos disponíveis, para a sistematização das práticas de controlo efetivas e para o estabelecimento das principais vulnerabilidades do sistema de controlo interno. Considerando os resultados obtidos, sugere-se um conjunto de medidas para mitigar as vulnerabilidades dos procedimentos estudados, bem como um manual de procedimentos de controlo interno, aplicáveis no âmbito de um sistema de controlo interno para o setor.

**keywords**

Internal Control, Public Sector, Public Hospital, Expenditure Sector.

**abstract**

Internal control is receiving increasing attention at the level of public administration and the national health service, namely the hospitals of the National Health Service. It is seen as a privileged instrument of management, administration and control, which provides an increase of efficiency and effectiveness, a greater reliability of information and compliance with legal standards.

We intend to analyze existing procedures and controls in the Financial Department of the Coimbra Hospital and University Center, in particular the expenditure sector, taking into account the human, material and technical resources available to the systematization of effective control practices and the establishment of key vulnerabilities of the internal control system.

Taking the obtained results into consideration, a set of actions is proposed in order to mitigate the vulnerabilities of the procedures studied, as well as a manual of internal control procedures, applicable under a system of internal control for the sector.

## ÍNDICE

1	INTRODUÇÃO.....	1
2	ENQUADRAMENTO TEÓRICO .....	4
2.1	Controlo interno nas entidades públicas .....	4
2.1.1	O conceito.....	4
2.1.2	Papel do controlo interno no setor público .....	8
2.1.3	Princípios do controlo interno .....	11
2.1.4	Tipos de controlo interno .....	15
2.1.5	Limitações do controlo interno .....	16
2.1.6	Papel da auditoria interna .....	16
2.2	Enquadramento dos hospitais públicos .....	19
2.2.1	Caracterização dos hospitais EPE .....	21
2.2.2	Caracterização dos SF dos hospitais públicos .....	22
3	METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO .....	24
3.1	Estratégia de investigação: tipo de estudo e universo.....	24
3.2	Métodos e técnicas de recolha e tratamento de dados .....	25
4	ESTUDO DE CASO.....	30
4.1	Descrição da instituição.....	30
4.1.1	Enquadramento legal e organizacional do CHUC.....	30
4.1.2	Os serviços financeiros no CHUC.....	33
4.1.3	Setor da despesa .....	35
4.1.3.1	Caracterização .....	35
4.1.3.2	Descrição das funções por categoria profissional .....	39
4.1.4	Sistema de informação .....	42
4.1.5	Ligações do setor da despesa com outros setores.....	43
4.2	Levantamento dos procedimentos existentes .....	44
4.2.1	Receção de correio interno e externo.....	45
4.2.2	Criação, alteração e anulação de dados do ficheiro mestre de fornecedores .....	45
4.2.3	Cabimentação – processos de adjudicação.....	46
4.2.4	Compromisso.....	47
4.2.5	Conferência de faturas .....	48
4.2.5.1	Conferência de faturas de reagentes e gases medicinais, produtos farmacêuticos, material de consumo administrativo, consumo clínico, consumo hoteleiro e material de manutenção e conservação .....	48
4.2.5.2	Conferência de faturas do serviço de instalações e equipamentos, prestações de serviços, contratos de manutenção e investimento.....	49
4.2.5.3	Conferência de faturas de meios complementares de diagnóstico e terapêutica (MCDT) .....	50
4.2.5.4	Conferência de faturas, notas de crédito e de débito de assistência médica no estrangeiro .....	50

4.2.5.5 Conferência de faturas, notas de crédito e de débito de ensaios clínicos ..	51
4.2.5.6 Conferência de faturas de valor parcial .....	52
4.2.5.7 Faturas sem conformidade .....	52
4.2.6 Registo de faturas, notas de crédito e de débito em conta corrente.....	53
4.2.6.1 Registo de faturas em conferência e receção .....	53
4.2.6.2 Registo de faturas, notas de crédito e débito conferidas .....	54
4.2.7 Liquidação da despesa /Fornecedores.....	54
4.2.8 Liquidação da despesa / Vencimentos.....	56
4.2.8.1 Fundos próprios .....	57
4.2.8.2 Fundos alheios.....	57
4.2.9 Fundo de maneio .....	57
4.2.10 Gestão de contas correntes de doentes de psiquiatria .....	58
4.2.11 Reconciliação de extratos de fornecedores .....	61
4.2.12 Compensação financeira de débitos e créditos .....	61
4.3 Análise e avaliação funcional do setor da despesa .....	62
4.3.1 Análise geral do controlo .....	62
4.3.2 Pontos fortes do sistema de controlo interno .....	64
4.3.3 Pontos fracos do sistema de controlo interno .....	67
4.3.4 Propostas de melhoria .....	72
4.3.5 Proposta de manual de procedimentos de controlo interno .....	78
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	79
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	81
LEGISLAÇÃO.....	84
ANEXOS .....	86
SIMBOLOGIA UTILIZADA.....	87



## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Organograma da Instituição .....	32
Figura 2 - Organograma dos SF.....	33
Figura 3 - O Ciclo da Despesa no CHUC .....	38
Figura 4 - Áreas Funcionais do GIAF (Financeira) .....	42

## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Análise do estudo .....	29
Tabela 2 - Procedimentos do setor da despesa .....	41
Tabela 3 - Análise de procedimentos – Pontos fortes .....	67
Tabela 4 - Análise de procedimentos – pontos fracos .....	71
Tabela 5 - Recomendações de melhoria para os procedimentos do setor da despesa .....	76

## ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1 - Guião da entrevista ao diretor financeiro .....	88
Anexo 2 - Guião da entrevista aos assistentes técnicos.....	89
Anexo 3 - Tabela de reporte a efetuar pelo setor da contabilidade central às entidades supervisoras.....	90
Anexo 4 - Organização do serviço de aprovisionamento (sistema descentralizado do processo de compras).....	91
Anexo 5 - Fluxograma: Correio interno e externo.....	92
Anexo 6 - Fluxograma: Criação, alteração e anulação de dados mestres de fornecedores	93
Anexo 7 - Fluxograma: Cabimentação / Compromisso .....	94
Anexo 8 - Fluxograma: Conferência de faturas, notas de crédito e débito .....	95
Anexo 9 - Fluxograma.: Conferência de faturas, notas de crédito e de débito de ensaios clínicos .....	96
Anexo 10 - Fluxograma: Registo de faturas, notas de crédito e débito nos módulos em “conferência e receção” e “conferidas” .....	97
Anexo 11 - Fluxograma: Liquidação da despesa / Fornecedores.....	98
Anexo 11 - Fluxograma: Liquidação da despesa / Fornecedores (Cont.).....	99
Anexo 12 - Fluxograma: Liquidação da despesa / Vencimentos.....	100
Anexo 13 - Fluxograma: Fundos alheios.....	101
Anexo 14 - Fluxograma: Fundo de maneo .....	102
Anexo 15 - Fluxograma: Gestão de contas correntes de doentes de psiquiatria .....	103
Anexo 16 - Fluxograma: Reconciliação de extratos de fornecedores.....	104
Anexo 17 - Fluxograma: Compensação financeira de débitos e créditos .....	105
Anexo 18 - Fichas das entrevistas.....	106
Anexo 18.1 - Procedimento 1: Correio interno e externo.....	107
Anexo 18.2 - Procedimento 2: Criação, alteração e anulação dos dados mestres de fornecedor .....	108
Anexo 18.3 - Procedimento 3: Cabimentação – processos de adjudicação .....	109
Anexo 18.4 - Procedimento 4: Compromisso.....	110
Anexo 18.5 - Procedimento 5: Conferência de faturas .....	111
Anexo 18.6 - Procedimento 5.1.:Conferência de faturas do serviço de instalações e equipamentos, prestações de serviços, contratos de manutenção e investimento .....	112
Anexo 18.7 - Procedimento 5.2.: Conferência de faturas de meios complementares de diagnóstico e terapêutica (MCDT).....	113
Anexo 18.8 - Procedimento 5.3.: Conferência de faturas, notas de crédito e de débito de assistência médica no estrangeiro .....	114
Anexo 18.9 - Procedimento 5.4.: Conferência de faturas, notas de crédito e de débito de ensaios clínicos .....	115
Anexo 18.10 - Procedimento 6.1. : Registo de faturas, notas de crédito e débito em conferência e receção .....	116
Anexo 18.11 - Procedimento 6.2.: Registo de faturas, notas de crédito e débito conferidas .....	117
Anexo 18.12 - Procedimento 7: Liquidação da despesa / Fornecedores.....	118
Anexo 18.13 - Procedimento 8: Liquidação da despesa / Vencimentos.....	119

Anexo 18.13 - Procedimento 8: Liquidação da despesa /Vencimentos (Cont.) .....	120
Anexo 18.14 - Procedimento 9: Fundos alheios .....	121
Anexo 18.15 - Procedimento 10: Fundos de manejo.....	122
Anexo 18.16 - Procedimento 11: Gestão de contas correntes de doentes de psiquiatria	123
Anexo 18.17 - Procedimento 12: Reconciliação de extratos de fornecedores.....	124
Anexo 18.18 - Procedimento 13: Encontro de contas com o SNS .....	125

## SIGLAS

ACSS	Administração Central do Sistema de Saúde
ADSE	Assistência na Doença aos Servidores Civis do Estado
AICPA	<i>American Institute of Certified Public Accountants</i>
CA	Conselho de Administração
CHUC	Centro Hospitalar e Universitário de Coimbra, EPE
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organizations of Treadway Commission</i>
EPE	Entidade Pública Empresarial
GIAF	Gestão Integrada Administrativa e Financeira
HUC	Hospitais da Universidade de Coimbra, EPE
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
MCDT	Meios Complementares de Diagnóstico e Terapêutica
MS	Ministério da Saúde
SF	Serviços Financeiros
SNS	Serviço Nacional de Saúde
TC	Tribunal de Contas



## 1 INTRODUÇÃO

O sistema de controlo interno é hoje percebido como uma ferramenta de gestão, dando um contributo no sentido do cumprimento de critérios de economia, eficiência e eficácia, de salvaguarda da legalidade, promovendo a confiança dos órgãos de gestão nos procedimentos e processos, servindo como garantia da qualidade, fiabilidade e *accountability* da informação emanada pelos diferentes serviços das instituições. Nos últimos anos, o setor da saúde e particularmente a área hospitalar tem sido objeto de mudanças ao nível da gestão, particularmente fundamentadas na premência em melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços.

A oportunidade deste estudo recai sobre o Centro Hospitalar e Universitário de Coimbra, EPE (CHUC), recentemente criado no âmbito da reestruturação do parque hospitalar português, numa lógica de melhoria da prestação de cuidados de saúde, pela garantia da qualidade e diversificação da oferta, universalização do acesso mas, também, pelo aumento da eficiência dos serviços, sujeitos a novas obrigações regulamentares e mudanças no suporte organizacional (Decreto-Lei n.º 30/2011, de 2 de março).

O Decreto-Lei nº 244/2012, de 9 de novembro, veio alterar a legislação que estabeleceu o regime jurídico e aprovou os estatutos dos hospitais e centros hospitalares de natureza empresarial integrados no Serviço Nacional de Saúde, com base nas recomendações do Tribunal de Contas (TC) no âmbito do controlo interno das entidades públicas empresariais do setor da saúde e das modificações introduzidas ao Estatuto do Gestor Público. Com a publicação deste diploma legislativo foi reconhecida “a importância do reforço dos mecanismos de controlo interno regular da atividade destas entidades, em benefício das boas práticas de gestão empresarial e de uma atuação mais eficiente e transparente da governação” (CHUC, 2013, p.1).

O CHUC presta cuidados de saúde diferenciados, num contexto de formação, ensino, investigação e conhecimento científico.

Os Serviços Financeiros (SF), dentro do Centro Hospitalar em estudo, desempenham um papel determinante para a boa gestão da instituição. Dentro destes serviços, o setor da despesa é fundamental para garantir uma adequada utilização dos dinheiros públicos não

dispondo, no entanto, de um manual de procedimentos de controlo interno. Assim, pretende-se com este projeto colmatar esta falha. Partindo da análise dos procedimentos e controlos existentes e atendendo aos recursos humanos, materiais e técnicos disponíveis, pretende-se sistematizar as práticas de controlo efetivas e identificar as vulnerabilidades por forma a elaborar um manual de controlo interno para o setor da despesa.

Como contributo para a elaboração deste documento, pretende-se redefinir a estratégia de atuação, os processos e as normas de funcionamento, entre outros, no setor da despesa nos SF, tendo em consideração as exigências da administração e gestão desta instituição hospitalar, bem como a otimização e dinamização das tarefas do setor.

Espera-se que esta ferramenta permita um melhor conhecimento dos processos, a descoberta de novas soluções, o aumento da produtividade e da capacidade de resposta na partilha da informação e do conhecimento, quer do ponto de vista operacional quer do ponto de vista analítico e de suporte à decisão.

A síntese do conteúdo dos diferentes pontos em que se divide o trabalho é a seguinte:

O primeiro ponto introduz o tema, apresenta a justificação para a escolha da temática, informa sobre a temática e a estrutura do trabalho.

O segundo ponto versa sobre o conceito de controlo interno, focando a sua origem, evolução, objetivos, princípios, tipos e limitações e alguns dos modelos mais conhecidos que foram sendo desenvolvidos ao longo dos anos. Refere ainda o papel do controlo interno no setor público. Por fim, é efetuada uma breve análise do sistema de saúde e do setor público hospitalar em Portugal com o intuito de se compreender algumas das especificidades dos hospitais públicos.

No terceiro ponto é descrita a metodologia utilizada, que consta de um estudo de caso, com base em pesquisa bibliográfica, entrevistas e análise de conteúdo. A recolha de dados será feita a partir da observação participante e não-participante, de documentos oficiais e das entrevistas realizadas, com vista à resposta das questões de investigação.



No quarto ponto é feita uma caracterização do CHUC, Entidade Pública Empresarial (EPE), explicitando-se qual é a sua estrutura orgânica e as suas competências, bem como a descrição dos processos e procedimentos que enquadram os SF que serão objeto deste estudo. Neste ponto é feita a análise e discussão dos resultados obtidos, apresentados de acordo com o conjunto de procedimentos de controlo interno estudados e culmina com a elaboração do manual de procedimentos de controlo interno para o setor da despesa.

Por último, no quinto ponto, são apresentadas as conclusões, abordadas as limitações e indicadas propostas de trabalhos futuros.

## 2 ENQUADRAMENTO TEÓRICO

### 2.1 Controlo interno nas entidades públicas

#### 2.1.1 O conceito

O conceito de controlo interno abrange diversas dimensões, dependendo do contexto considerado. Pode referir-se ao controlo de um registo isolado, ao conjunto dos controlos de uma organização (sistema de controlo interno) ou a uma das funções dos órgãos de administração (planear, organizar, dirigir e controlar).

É atendendo a esta diversidade de dimensões que consideramos a diferença entre o conceito de controlo interno e o conceito de sistema de controlo interno. Para que produzam valor acrescentado, as medidas de controlo interno não devem ser aplicadas isoladamente, antes se devem articular num sistema concebido pela organização. Quando os diferentes autores ou entidades se referem a controlo interno estão a referir-se ao sistema de controlo interno, sendo esta também a nossa opção.

O TC, no anexo I do Manual de Auditoria e de Procedimentos, define um sistema como:

O conjunto dos elementos da entidade, ligados entre si, para alcançar um objetivo. Um sistema inclui as informações recebidas, as operações realizadas, os recursos utilizados para a execução dessas operações, os resultados, bem como os seus efeitos sobre o exterior. Por outro lado, inclui a organização que orienta todos os elementos para garantir os resultados previstos. (1999, ponto 125)

Para este organismo, o controlo interno “pressupõe a existência de um plano e de sistemas coordenados destinados a prevenir a ocorrência de erros e irregularidades ou a minimizar as suas consequências e a maximizar o desempenho da entidade no qual se insere” (Tribunal de Contas, 1999, p. 47).

A primeira organização a adiantar o conceito de controlo interno tratou-se do *American Institute of Certified Public Accountants* (AICPA) no ano de 1934 com a norma *Statement on Auditing Standards* onde era referido que:

O controlo interno compreende um plano de organização e coordenação de todos os métodos e medidas adaptadas num negócio a fim de garantir a salvaguarda de ativos, verificar a adequação e fiabilidade dos dados contabilísticos, promover a eficiência operacional e encorajar a adesão às políticas estabelecidas pela gestão. (Morais e Martins, 2013, p.28)

O *International Federation of Accountants* (IFAC), no *Handbook of International Quality Control, auditing, Review, Other Assurance, and Related Services Pronouncements*, define o controlo interno da seguinte forma:

O processo concebido, implementado e mantido pelo órgão de gestão e todo o pessoal, delineado para dar uma segurança razoável sobre a realização dos objetivos de uma entidade relativamente à fiabilidade do relato financeiro, à eficácia e à eficiência das operações, à conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis. (IFAC, 2015, p. 25)

Nos anos 80 do século XX, foi criada nos Estados Unidos da América a *National Commission on Fraudulent Financial Reporting*, com o propósito de estudar as causas da ocorrência de fraude em relatórios contabilístico-financeiros. Esta comissão evoluiu para o comité conhecido por *The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO)<sup>1</sup>, uma organização não lucrativa focada na melhoria dos relatórios financeiros através da ética, eficácia do controlo interno e governo das sociedades financiado por algumas das principais associações de classes profissionais ligadas à área financeira nos Estados Unidos da América.

Para o COSO (2013), o controlo interno é um processo levado a cabo pela Administração, direção ou outros membros da entidade, que visa proporcionar um grau de confiança razoável na concretização de objetivos operacionais, de relato<sup>2</sup> e de conformidade. Esta definição visou estabelecer um padrão aplicável a empresas e entidades de pequena, média ou grande dimensão de natureza pública ou privada que permitisse avaliar as tarefas e atividades contínuas dos sistemas de controlo como um meio para alcançar um fim e não um fim em si mesmo. O processo de aplicação do controlo interno não é uma mera existência de políticas, sistemas, procedimentos e manuais, antes implica a envolvência de pessoas, para dar uma garantia razoável de fiabilidade aos órgãos de

---

<sup>1</sup> Grupo de trabalho patrocinado por diferentes organismos internacionais: *American Accounting Association*, *American Institute of Certified Public Accountants*, *National Association of Accountants*, *Financial Executives Institute* e *The Institute of Internal Auditors* com o objetivo de definir uma estrutura conceptual de controlo interno.

<sup>2</sup> Em dezembro de 2011, o termo «fiabilidade da informação financeira» foi alterado para «fiabilidade da informação», na definição de controlo interno do COSO. O *reporting* tornou-se assim mais amplo.

administração, a acionistas e restantes *stakeholders*, de forma a assegurar o cumprimento dos objetivos da organização.

De acordo com o COSO (2013, p. 3) os objetivos do controlo interno dividem-se em três categorias:

- operacionais – estes objetivos relacionam-se com a eficácia e a eficiência das operações da entidade, incluindo as metas de desempenho financeiro e operacional e a salvaguarda de perdas de ativos.
- de relato – estes objetivos relacionam-se com as divulgações financeiras e não financeiras, internas e externas, podendo abranger os requisitos de fiabilidade, oportunidade, transparência ou outros termos estabelecidos pelas autoridades reguladoras, órgãos normalizadores reconhecidos, ou as políticas da entidade.
- de conformidade – estes objetivos relacionam-se com o cumprimento de leis e regulamentações às quais a entidade está sujeita.

Na mesma linha, a *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI, 2004), definiu o controlo interno como um processo integrado efetuado por órgãos de gestão e funcionários, estruturado para identificar e combater riscos e proporcionar garantia razoável de que na prossecução da missão da entidade os seguintes objetivos gerais deverão ser alcançados:

- execução ordenada, ética, económica, eficiente e eficaz das operações;
- cumprimento das obrigações de prestação de contas;
- cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis;
- salvaguarda de recursos de forma a obstar perdas, mau uso e danos.

Já o AICPA (2007), entre os principais objetivos do controlo interno, destaca a segurança no desenvolvimento de ações e na recolha de informação, a eficiência operacional, o respeito pelas políticas adotadas, a proteção de ativos e a inibição da corrupção.

Relativamente à corrupção, existe no setor público uma preocupação contínua com a forma como se manifesta e com as consequências para os contextos em que ocorre. Essa preocupação reflete-se na criação de mecanismos de controlo, de forma a tornar as leis e os organismos de regulação mais eficazes quer na sua inibição quer na deteção de

desvios. No entanto, é curioso verificar que o AICPA é o único que refere expressamente a questão da corrupção.

Numa análise da literatura, podemos observar que Portugal ocupava, no ano de 2014, a 31ª posição no Índice de Perceção de Corrupção entre os 175 países analisados pela organização não governamental *Transparency Internacional* (2014)<sup>3</sup>.

Por sua vez, o TC (1999) definiu o conceito de controlo interno como um processo que pressupõe um plano e sistemas coordenados de forma a prevenir ou minimizar a ocorrência de erros e as suas consequências, bem como a potenciar o desempenho e a realização dos objetivos de gestão da entidade no qual se insere. O TC (1999) aponta como objetivos gerais de um sistema de controlo interno a salvaguarda dos ativos, a legalidade e regularidade das operações, a integralidade e exatidão dos registos contabilísticos, a execução dos planos e políticas superiormente definidos e a eficácia da gestão e a qualidade da informação.

A nível nacional e, em particular no caso da saúde, ressaltam-se outras definições para controlo interno.

Para a Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS), o Instituto Público responsável pela gestão dos recursos financeiros e humanos do Ministério da Saúde (MS), o controlo interno é:

Uma forma de organização que pressupõe a existência de um plano e de sistemas coordenados destinados a prevenir a ocorrência de erros e irregularidades ou a minimizar as suas consequências e a maximizar o desempenho da entidade/unidade orgânica no qual se insere, i.e. o controlo interno deve ser entendido como um conjunto de orientações técnicas e normativas, com vista à verificação da legalidade dos atos praticados e da conformidade da conduta dos agentes nele intervenientes com os princípios éticos que lhe são aplicados, e constitui-se como uma componente essencial da gestão do risco, funcionando como salvaguarda da retidão da tomada de decisões, uma vez que previne e deteta situações anormais. (ACSS, 2014, p. 38)

---

<sup>3</sup> Esta posição considerou resultados de indicadores como a “Gestão do Setor Público (legislação e prática)” e os “Mecanismos de integridade (legislação e prática)”, pilares do sistema nacional de integridade que, de acordo com a mesma organização, “...fortalecidos promovem uma boa governança...”.

Neste contexto, o controlo interno nas organizações, objeto do nosso estudo, aplica-se transversalmente às atividades regulares das organizações e subordina as chefias dos órgãos da organização e outro pessoal à função de acompanhamento das atividades organizacionais, utilizando todos os mecanismos de controlo para indicar ações preventivas ou corretivas, com vista a evitar perdas, desvios e simultaneamente apoiar a boa e regular execução do orçamento, contabilidade e ativos.

O COSO e a INTOSAI revelam-se como os modelos mais abrangentes, abarcando todos os aspetos operacionais da organização que devido à conjugação e adaptação de componentes com origem em diversos modelos de controlo interno adotaram as soluções mais adequadas à situação organizacional do setor público.

### **2.1.2 Papel do controlo interno no setor público**

Ainda é escassa a investigação realizada sobre o controlo interno no setor público em Portugal. Os trabalhos elaborados por Reis (2005) e por Fachada (2014) inferem na temática do sistema de controlo interno e na sua aplicação na administração pública, respetivamente, no Ministério das Finanças e numa Escola de Ensino Superior.

Também na área da saúde se faz sentir a preocupação na implementação de práticas e metodologias de controlo interno, enquanto conjunto de políticas e boas práticas de gestão (Vaz, 2014). Contudo, esta abordagem do sistema de controlo interno na administração pública não se esgota nestes exemplos. Silva (2009), estudou a importância do controlo interno, dificuldades e implementação nas autarquias locais, refletindo a preocupação dos órgãos e titulares das juntas de freguesia em agirem de acordo com a lei e, simultaneamente, em gerirem bem os “dinheiros” públicos.

A preocupação dos Estados com o controlo interno das instituições assumiu maior importância a partir do último quartel do século XX na sequência dos escândalos financeiros e falências que abalaram os mercados e, conseqüentemente, a economia dos próprios países.

A Comissão Europeia refere no *Compendium of the public internal control systems in the EU Member States 2012*, a pressão que existe sobre as finanças públicas nos países

europeus e as expetativas que as populações sentem relativamente à capacidade de cada governo gerir os recursos comuns. Nesse sentido, destaca o contributo de um sistema de controlo e auditoria para a transparência e bom governo nos Estados Membros. Relativamente a Portugal, alude à existência de uma auditoria interna em todos os ministérios, centrada na fiabilidade e eficiência dos sistemas de controlo interno.

Esta matéria tem constado da agenda governativa, existindo uma abordagem mais alargada no contexto das características específicas das organizações. Esta nova abordagem exige um equilíbrio entre os valores tradicionais, como legalidade, integridade e transparência e novos valores como uma gestão eficiente e eficaz, correspondente a um mais amplo sentido da responsabilidade pública, que complementa as práticas de controlo do cumprimento estrito da legislação e da contabilidade pública bem como da conformidade operacional com as políticas da organização (INTOSAI, 2004).

Por outro lado, a conjuntura socioeconómica dos últimos anos tem colocado uma nova ênfase na aplicação de sistemas que reforcem a responsabilidade nos resultados, a transparência e a imparcialidade objetiva da gestão no setor público.

Em Portugal, o sistema de controlo interno da administração financeira do Estado foi instituído pelo Decreto-Lei 166/98, de 25 de junho. Este decreto prevê uma estrutura que confira uma melhor coordenação de todos os intervenientes no sistema e a rentabilização dos recursos afetos à função de controlo. De acordo com o nº 1 do artigo 2º aplica-se aos domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial.

Já relativamente à atuação dos órgãos de controlo, o artigo 5º, no seu nº 1, refere que “planeiam, realizam e avaliam as suas ações de forma articulada, tendo em vista assegurar o funcionamento coerente e racional do sistema nacional de controlo interno, baseado na suficiência, na complementaridade e na relevância das respetivas intervenções”.

No caso concreto do MS, o Plano Oficial de Contas do MS, aprovado pela Portaria nº 898/2000, de 28 de setembro (2000, p. 5254), determinava que deveriam as instituições pertencentes a este Ministério, adotar um sistema de controlo interno que permitisse “assegurar o desenvolvimento das suas atividades de forma eficaz, eficiente e com

qualidade” e, concomitantemente, “a salvaguarda dos ativos, a prevenção de ilegalidades, a exatidão e integridade dos registos contabilísticos”, bem como “a preparação oportuna e atempada de toda a informação financeira”. O plano apresentava um conjunto de objetivos que os procedimentos deveriam visar e, simultaneamente, a implementação de métodos e procedimentos enquanto normas do controlo interno onde eram destacados os seguintes objetivos (Portaria nº 898, 2000, ponto 2.9.1.):

- a) a salvaguarda da legalidade e regularidade na elaboração e execução dos documentos orçamentais, financeiros e contabilísticos;
- b) o cumprimento das deliberações dos órgãos de gestão e decisões dos respetivos titulares;
- c) a salvaguarda do património;
- d) a exatidão e integridade dos registos contabilísticos e a fiabilidade de toda a informação produzida;
- e) a utilização eficaz e adequada dos fundos dentro dos pressupostos legalmente atribuíveis para a assunção de encargos;
- f) o registo atempado e pelas quantias corretas de todas as receitas e despesas nos documentos apropriados e dentro do período contabilístico a que dizem respeito;
- g) o controlo das aplicações e do ambiente informático;
- h) o incremento de critérios rigorosos de gestão que proporcionem uma resposta eficaz e eficiente a todas as solicitações;
- i) a implementação de normas e procedimentos que visem a qualidade de todas as atividades desenvolvidas.

Estas preocupações materializaram-se em legislação produzida ao longo dos anos. O Despacho n.º 6447, do MS de 20 de abril (2012, p. 16954), visou a constituição de um grupo de trabalho denominado Grupo Coordenador do Sistema de Controlo Interno Integrado, na sequência das recomendações do TC, no sentido de que as entidades do setor da saúde, em particular “as que intervêm na monitorização, auditoria, fiscalização e controlo da despesa, no quadro da defesa da sustentabilidade do Sistema Nacional de Saúde (SNS), reforcem o seu envolvimento na arquitetura organizativa do sistema de



controlo”. Acrescenta igualmente que “a monitorização, acompanhamento, auditorias, fiscalizações e controlos realizados pelas várias entidades do MS devem contribuir, de forma coerente, para o esforço de controlo da despesa do Ministério, proporcionando, à tutela, informação regular sobre os respetivos resultados”.

Saliente-se ainda a estratégia governativa, espelhada no art.º 17º - A do Decreto-Lei nº 244/2012, de 9 de novembro, ao relevar que “o hospital EPE dispõe de um sistema de controlo interno e de comunicações de irregularidades, competindo ao Conselho de Administração assegurar a sua implementação e manutenção e ao auditor a responsabilidade da sua avaliação”. O MS reconhece a importância da existência e manutenção de um sistema de controlo organizativo e funcional que compreenda “o conjunto de estratégias, políticas, processos, regras e procedimentos estabelecidos no hospital EPE” como garante de um desempenho eficiente da atividade, a existência de informação financeira e de gestão fiável e o respeito pelas disposições legais e regulamentares aplicáveis, bem como outras normas vigentes.

### **2.1.3 Princípios do controlo interno**

Na ótica do COSO, para um controlo interno eficaz destacam-se cinco componentes que são transversais à estrutura organizacional e aos objetivos da organização, a saber: ambiente de controlo, avaliação do risco, atividades de controlo, informação e comunicação e monitorização.

Com o ambiente de controlo visa-se a competência técnica e a ética, essenciais à eficácia do controlo interno. O ambiente de controlo torna-se eficaz quando todos os participantes sabem quais são as suas responsabilidades, qual é o limite da sua autoridade e desempenham as suas tarefas de acordo com as normas prescritas para o efeito. A este componente estão associados os seguintes princípios (COSO, 2013, p. 6):

- a organização demonstra um compromisso para com os valores éticos e de integridade;
- o CA demonstra independência da gestão e exerce supervisão sobre o desenvolvimento e desempenho do controlo interno;

- a gestão estabelece, com a supervisão da administração, estruturas, linhas de relato e autorizações e responsabilidades apropriadas na prossecução dos objetivos;
- a organização demonstra um compromisso de atrair, desenvolver e reter indivíduos competentes em alinhamento com os objetivos;
- a organização mantém medidas que conduzam à responsabilização dos indivíduos pelo desempenho do controlo interno.

A componente de avaliação do risco está diretamente associada aos objetivos e metas da organização, que são uma condição absoluta para a existência de controlo interno. Assim, devem estar determinados de forma precisa para que seja fácil identificar os riscos que podem ameaçar a sua realização e as ações necessárias para os restringir ou eliminar. A este componente estão associados os seguintes princípios (COSO, 2013, p. 7):

- a organização especifica os objetivos com clareza suficiente para permitir a identificação e avaliação dos riscos associados aos objetivos;
- a organização identifica os riscos para a concretização dos seus objetivos através da entidade e analisa riscos como base para determinar como devem ser geridos;
- a organização considera o potencial de fraude na avaliação dos riscos para a concretização dos objetivos;
- a organização identifica e avalia as mudanças que poderiam afetar significativamente o sistema de controlo interno.

As atividades de controlo consistem em ações de controlo que quando realizadas, dentro do prazo estabelecido e de forma adequada, permitem a gestão ou redução do risco. Podem ser de prevenção ou de deteção. Destacam-se as competências, autorizações, segregação de funções, normas e manuais de procedimentos (de natureza preventiva); as conciliações e a revisão do desempenho (deteção). Incluem-se neste componente os seguintes princípios (COSO, 2013, p. 7):

- a organização seleciona e desenvolve atividades de controlo que contribuam para a mitigação de riscos na concretização, a níveis aceitáveis, dos objetivos;

- a organização seleciona e desenvolve atividades de controlo geral sobre a tecnologia de apoio à realização dos objetivos;
- a organização implementa atividades de controlo através de políticas que estabelecem o que é esperado e procedimentos que colocam as políticas em ação.

Relativamente ao componente de informação e comunicação deve-se atender que a comunicação é o fluxo de informações na organização, indispensável ao bom funcionamento e deve circular em todas as direções e entre todos os níveis hierárquicos.

Fazem parte deste componente os seguintes princípios (COSO, 2013, p. 7):

- a organização obtém ou gera e utiliza, informação de qualidade relevante para apoiar o funcionamento do controlo interno;
- a organização comunica internamente as informações, incluindo os objetivos e responsabilidades de controlo interno, necessárias para apoiar o seu funcionamento;
- a organização comunica com as partes externas sobre assuntos que afetam o funcionamento do controlo interno.

A monitorização consiste na avaliação do controlo interno ao longo do tempo e é essencial, para verificar se este é adequado e eficaz. Deste componente fazem parte os princípios seguintes (COSO, 2013, p. 7):

- a organização seleciona, desenvolve e realiza avaliações contínuas ou separadas para verificar se os componentes do controlo interno estão presentes e em funcionamento;
- a organização avalia e comunica atempadamente deficiências de controlo interno para os responsáveis pela tomada de ações corretivas, gestão ou CA, conforme o caso.

Em 2004, a INTOSAI publicou normas para estruturas e processos de controlo interno visando os organismos do setor público, agregando contribuições da estrutura proposta pelo COSO. A especificidade do estudo *Guidelines for Internal Control Standards for the Public Setor* consiste na adaptação de conceitos e diretrizes do COSO às características do

setor público. Na visão desta organização, os componentes ambiente de controlo, avaliação do risco, atividades de controlo, informação e comunicação e monitorização interrelacionam-se para proporcionar com o menor risco possível um razoável grau de realização de objetivos operacionais, a confiabilidade das informações e o cumprimento de legislação, regulamentos e normas.

Já segundo o TC (1999), um sistema de controlo interno baseia-se num conjunto de princípios básicos.

Esta entidade refere a segregação de funções enquanto uma medida de controlo que consiste na separação de funções potencialmente conflitantes, em particular no que respeita à autorização, aprovação, execução, controlo e contabilização das operações, com o objetivo de não serem atribuídas à mesma pessoa funções concomitantes, de forma a impossibilitar ou dificultar a ocorrência de erros ou a sua dissimulação.

Refere ainda o controlo das operações que se traduz na verificação ou conferência das operações realizadas, na sequência do cumprimento da segregação de funções, por pessoa ou pessoas diferentes das responsáveis pela sua realização ou registo, bem como, a definição de autoridade e delegação de responsabilidades que passa pelo estabelecimento rigoroso dos níveis de autoridade relativamente a qualquer operação, devendo constar de um plano organizativo com a distribuição funcional de autoridade e de responsabilidade onde sejam delimitadas as funções de todo o pessoal.

Para além destes princípios, também referem as competências do pessoal quanto às qualificações, competências e responsabilidade, pressupondo a sua contratação de acordo com habilitações literárias e técnicas necessárias ao desempenho da função, bem como à experiência profissional adequada.

Por fim, o registo metódico dos factos enquanto garante do cumprimento das normas contabilísticas e à documentação do registo das operações com comprovativos ou justificações.

De salientar que estes princípios constam dos componentes de controlo de atividades e de ambiente de controlo do COSO, pelo que os princípios do COSO são mais abrangentes.

#### 2.1.4 Tipos de controlo interno

Quanto à tipologia, o TC (1999, p. 47) distingue o controlo interno contabilístico do controlo interno administrativo, associando o primeiro à fiabilidade de registos contabilísticos, à salvaguarda dos ativos, considerando-o como uma ferramenta para a revisão das operações financeiras. O segundo tipo de controlo é associado ao controlo hierárquico dos procedimentos e ao registo inerente à gestão das organizações, ou seja, com o planeamento das políticas e objetivos fixados pelos órgãos de gestão.

Hayes e Schilder (2007) corroboram a distinção entre estas duas perspetivas do controlo interno. O controlo contabilístico enquanto instrumento utilizado para conferir fiabilidade às demonstrações financeiras e aos relatórios financeiros e cujo objetivo passa pela salvaguarda dos ativos; e o controlo administrativo, relacionado com a eficiência operacional e a adesão às políticas prescritas pela administração, reforçado pelas auditorias operacionais e de conformidade. De acordo com Caupers (2009, p. 48), “a conformidade da atividade administrativa pública com o princípio da legalidade – e com outros princípios – que deve respeitar, impõe a existência de instrumentos adequados de controlo”.

Para Costa (2014, p. 234) o controlo interno administrativo “inclui, embora não se limite, o plano de organização e os procedimentos e registos que se relacionam com os processos de decisão e que conduzem à autorização das transações pelo órgão de gestão”. Relativamente ao controlo interno contabilístico, o mesmo autor refere que “compreende o plano da organização e os registos e procedimentos que se relacionam com a salvaguarda dos ativos e com a confiança que inspiram os registos contabilísticos”.

Constata-se, portanto, que o conceito de controlo interno para a administração pública é transversal aos controlos administrativos e contabilísticos, dado que se estende desde a salvaguarda dos ativos e *accountability* à eficiência operacional e ao respeito pelas políticas de administração impostas por leis e regulamentos.

### **2.1.5 Limitações do controlo interno**

Apesar de estar comprovado que o controlo interno é um inibidor de erros, não é infalível, revelando-se vulnerável a diversas ocorrências. Neste sentido, o controlo interno só pode proporcionar uma segurança razoável não conseguindo garantir por si só, a integridade e a fiabilidade dos registos (TC, 1999, p. 52).

No que concerne às ocorrências mais comuns, aponta-se o erro humano devido a informações inadequadas, a restrições de tempo, bem como pelo uso abusivo ou arbitrário dos poderes de autorização; falhas decorrentes de permanentes alterações processuais ou por trabalhadores temporários com menor experiência e conhecimento; conluio e fraude por fatores como a cumplicidade entre indivíduos que podem cometer uma fraude dificilmente detetada pelo controlo interno ainda que dificultada por princípios como a segregação de funções.

Já quanto ao custo do controlo interno numa organização este não deve ser superior aos benefícios que se espera dele. Segundo Carmichael *et al.* (1996, p. 179), “...o propósito da estrutura de controlo interno é prevenir ou detetar erros ou irregularidades, mas a prevenção ou deteção absoluta seria muito dispendiosa e, provavelmente, impossível de se aplicar”. A ausência de um controlo interno sólido aumenta a probabilidade da ocorrência de erros e fraudes. Mais ainda, os que cometem desvios de conduta na gestão de uma organização representam um exemplo negativo do padrão a seguir e, pertencendo ao topo da organização, quando têm comportamentos desadequados são uma forte limitação à eficácia do controlo interno.

### **2.1.6 Papel da auditoria interna**

Importa ainda referir o papel da auditoria interna relativamente ao controlo interno nas instituições públicas de saúde.

De acordo com a ACSS (2015), o controlo interno desenvolve-se no plano da organização, contemplando um conjunto de normas e procedimentos desenhado para auxiliar a organização a alcançar os seus objetivos. Já a auditoria interna desempenha “um trabalho independente de revisão, de avaliação da eficácia dos processos de gestão de risco,

controlo e governação, nos domínios contabilístico, financeiro, operacional, informático e de recursos humanos”.

A INTOSAI (2004, p. 3) define auditoria interna como:

“o meio funcional que permite aos dirigentes de uma entidade receber de fontes internas a segurança de que os processos pelos quais são responsáveis funcionam com as probabilidades de ocorrência de fraudes, erros ou práticas ineficientes e antieconómicas reduzidas ao mínimo. A auditoria interna possui muitas das características da auditoria externa, porém pode, perfeitamente, atender a instruções dos dirigentes da entidade a que deve informar”.

Acresce ainda que de acordo com o Instituto Português de Auditoria Interna (2009) a auditoria interna é:

“uma atividade independente, de garantia e de consultoria, destinada a acrescentar valor e a melhorar as operações de uma organização. Ajuda a organização a alcançar os seus objetivos, através de uma abordagem sistemática e disciplinada, na avaliação e melhoria da eficácia dos processos de gestão de risco, de controlo e de governação”.

Em Portugal, a auditoria nas instituições públicas de saúde enquanto meio de controlo financeiro e administrativo, surgiu com a reforma da administração financeira do Estado. A Lei nº 8/90, que contém as bases da contabilidade pública, estabeleceu mecanismos de controlo internos e externos. Especificamente no que diz respeito à auditoria interna refere, no art.º 12º, que os organismos dotados de autonomia financeira e administrativa devem “dispor de meios de fiscalização interna tecnicamente independentes dos respetivos órgãos de direção”.

Nos termos dos números 13 e 14, do art.º 17, do Decreto-Lei nº 244/2012, o serviço de auditoria interna no âmbito das instituições públicas de saúde deve estar na dependência do órgão executivo e ser dotado da autonomia indispensável ao exercício das suas competências.

Este serviço de fiscalização e controlo interno tem como competências, de acordo com os números 1 e 2, do art.º 17, do mesmo Decreto-Lei, a “avaliação dos processos de controlo interno e de gestão de riscos, nos domínios contabilístico, financeiro, operacional, informático e de recursos humanos, contribuindo para o seu aperfeiçoamento contínuo”, são referidas como competências especiais, as análises e recomendações sobre as

atividades revistas para melhoria do funcionamento dos serviços, as comunicações de irregularidades sobre a organização e funcionamento do hospital EPE, a elaboração do plano anual de auditoria interna e a elaboração anual de um relatório sobre a atividade desenvolvida, onde devem ser referidos os controlos efetuados, as anomalias detetadas e as medidas corretivas a adotar.

Em suma, o sistema de controlo interno corresponde a um conjunto de técnicas, normas e ferramentas adotados por uma entidade, com o objetivo de assegurar que as atividades decorram de acordo com a planificação efetuada, sempre visando a eficiência, eficácia e a efetividade dos processos, enquanto a auditoria interna interpreta, avalia e emite recomendações sobre os processos e procedimentos do controlo interno.



## **2.2 Enquadramento dos hospitais públicos**

Para Barras (2016, p. 70), cada instituição tem “dentro das suas atribuições responsabilidade máxima sobre o efetivo controlo interno de toda a organização, sendo a mesma a principal responsável do seu funcionamento e monitorização”. No entanto, a adoção de métodos de controlo interno nos Hospitais do SNS tem que atender às especificidades do setor nomeadamente aos diversos regimes jurídicos que os enquadram, pelo que importa percebê-los, bem como aos seus fundamentos legais, para que possamos entender nos capítulos subsequentes a realidade do setor em Portugal e, em particular, no caso em estudo.

O Decreto-Lei nº 27/2002, de 8 de novembro, que aprovou o novo regime jurídico de gestão hospitalar, preconizou novas medidas estruturantes entre as quais se destacou a introdução de novas formas de gestão, com recurso à empresarialização dos hospitais pertencentes ao setor público, visando uma maior eficiência e qualidade da prestação de serviços pela aplicação e melhoria de instrumentos de gestão já implementados no setor privado. A lei estabeleceu o novo regime jurídico dos hospitais públicos, integrando-os na rede nacional de prestação de cuidados de saúde diferenciados que passou a ser constituída por Hospitais SA, Hospitais SPA e Hospitais PPP. Em 29 de dezembro de 2005 foi publicado o diploma de transformação dos Hospitais SA em Hospitais EPE (Decreto Lei nº 233/2005), pelo que passam a existir Hospitais SPA, Hospitais PPP e Hospitais EPE, em que:

- Hospitais SPA são estabelecimentos públicos dotados de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira, com ou sem autonomia patrimonial, cujas normas aplicáveis em matéria de estrutura orgânica, composição, competências e funcionamento de órgãos, modelos de financiamento e de avaliação de atividade realizada, foram legisladas pelo Decreto-Lei nº 188/2003 de 20 de agosto. Do ponto de vista do controlo interno, os artigos 14º e 15º daquele Decreto-Lei determinam a existência de fiscal único e de auditoria interna consoante o número de camas do hospital<sup>4</sup>. Já no ponto 8 do art.º

---

<sup>4</sup> Um número de camas igual ou superior a 200 obriga à existência de um fiscal único, já para a auditoria interna é necessário um número de camas igual ou superior a 500.

15º é referido que a atividade do auditor deve ser articulada com a Inspeção-Geral de Finanças, Inspeção-Geral de Saúde (atual Inspeção-Geral das Atividades em Saúde) e com o Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (atual ACSS);

- Hospitais PPP são hospitais com gestão e financiamentos privados. O estabelecimento do regime jurídico das parcerias em saúde foi regulamentado com a publicação do Decreto-Lei nº 185/2002, de 20 de agosto, que estipula princípios e instrumentos a respeitar nestas parcerias. A intervenção do Estado relativamente à definição, conceção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global de parcerias público-privadas encontra-se definida no Decreto-Lei nº 141/2006 de 27 de julho. No art.º 5º do referido Decreto-Lei, está mencionada a repartição de responsabilidades pelos parceiros nos seguintes termos:

“incumbe ao parceiro público o acompanhamento e o controlo da execução do objeto de parceria, de forma a garantir que são alcançados os fins de interesse público subjacentes, e ao parceiro privado cabe, preferencialmente, o financiamento, bem como o exercício e a gestão da atividade contratada”.

Nesta circunstância, e de acordo com o art.º 12.º, a fiscalização e controlo da execução das parcerias serão exercidos por entidades designadas pelo ministro das finanças e pelo ministro da saúde. Dada a natureza das PPP, os mecanismos de controlo interno são da responsabilidade da entidade gestora e da orgânica por esta implementada cabendo ao SNS a auditoria externa.

- Hospitais EPE, categoria em que se enquadra o CHUC, são estabelecimentos públicos de natureza empresarial que se regem pelo Decreto-Lei nº 93/2005 de 7 de junho e demais legislação aplicável aos hospitais do SNS que não seja incompatível com a sua natureza jurídica.

Com a Lei de Gestão Hospitalar, n.º 27/2002 de 8 de novembro, deu-se uma alteração da forma de gestão para moldes empresariais, mas também a separação funcional entre o financiador e o prestador do serviço, sendo que a sua atividade passou a ser enquadrada por contratos plurianuais de produção e convergência celebrados com o MS. Definiram-se preços dos serviços e fixaram-se metas de convergência, bem como mecanismos de monitorização, avaliação da execução e estabeleceram-se incentivos e penalizações.

Quanto à importância do sistema de controlo interno nas unidades de saúde com a natureza de entidades públicas empresariais, observou-se um reconhecimento da criação e manutenção de um sistema de controlo e vigilância organizativa e funcional, conforme o disposto no art.º 17ºA dos Estatutos dos Hospitais EPE, constantes do Decreto-Lei 233/2005 de 29 de dezembro (Vaz, 2014).

Estas alterações enquadram-se no contexto internacional das reformas do Estado (Ferlie *et al.*, 1999), com particular incidência na transformação da administração pública pela introdução de padrões de eficiência desenvolvidos pelo setor privado, pela aplicação de sistemas de custos e auditorias e pela ênfase na “cultura organizacional”, orientada para o serviço público numa ótica de qualidade e de responsabilidade dos serviços para com os utentes e cidadãos em geral.

### **2.2.1 Caracterização dos hospitais EPE**

De acordo com a Lei nº 27/2002, de 8 de novembro, o hospital EPE é um estabelecimento público dotado de personalidade jurídica própria, autonomia administrativa, financeira e patrimonial e de natureza empresarial. Os hospitais EPE encontram-se submetidos a um rigoroso controlo relativamente às orientações estratégicas de tutela, entenda-se MS e Ministério das Finanças, ao nível operacional e do desempenho económico.

Os estatutos dos hospitais EPE preveem a existência de três órgãos sociais: um órgão de administração, o CA, um órgão de controlo da legalidade, de regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial, o fiscal único, e ainda um de índole consultiva, o conselho consultivo.

De acordo com o Decreto-Lei nº 136/2010, o CA passou a ser constituído por um máximo de cinco elementos, onde se incluem o presidente, um ou mais vogais executivos, com a obrigatoriedade de haver um diretor clínico e um enfermeiro diretor. Pode ainda, mediante proposta do município a que pertence, incluir mais um vogal não executivo.

O Ministério das Finanças é responsável pela nomeação de um Revisor Oficial de Contas ou uma Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, por um período de três anos, a quem compete assegurar a legalidade, a regularidade e a boa gestão financeira e patrimonial do

hospital, sendo da sua responsabilidade a certificação da prestação de contas. A estrutura orgânica do hospital integra também o órgão de auditoria nomeado pelo CA, o auditor interno<sup>5</sup>.

O conselho consultivo é constituído por representantes da Administração Regional de Saúde, do município onde está inserido o hospital, dos utentes e dos profissionais de saúde. Os hospitais EPE contam ainda com a colaboração de comissões de apoio técnico na tomada de decisão.

A aquisição de bens e serviços obedece às regras de direito público expressas no Código da Contratação Pública, respeitando os procedimentos inerentes à contratação aplicáveis ao setor empresarial do Estado (livre concorrência, transparência e boa gestão). Quanto à contratação de recursos humanos, são aplicadas as regras de direito privado consubstanciado no contrato individual de trabalho e, paralelamente, um regime transitório para o pessoal com relação jurídica de emprego público.

A gestão dos hospitais EPE baseia-se em contratos-programa negociados com a tutela, que para o caso é representada pela Administração Regional de Saúde. O contrato programa/orçamento anual, na prática, faz parte de um plano plurianual de investimento e de financiamento.

### **2.2.2 Caracterização dos SF dos hospitais públicos**

Tendo em conta o enquadramento legal e regulamentar vigente pode referir-se, genericamente, que os SF têm como objetivo manter e proporcionar informação sobre a situação económico-financeiro para a tomada de decisões, mediante o registo sistemático dos factos patrimoniais e financeiros decorrentes da atividade do hospital.

Os SF deixaram de ser vistos como uma mera secção de contabilidade, como eram conhecidos no passado, e passaram a ser encarados como um setor fulcral no fornecimento de informação financeira aos órgãos tutelares bem como a outros órgãos de gestão internos e externos. É sua missão tratar a totalidade dos registos financeiros e

---

<sup>5</sup> Nos termos do art.º 17, Secção III, do Decreto-Lei nº 233/2005, deve existir no hospital EPE um auditor interno, designado pelo CA, que deve atuar nos domínios contabilístico, financeiro, operacional, informático e de recursos humanos.

patrimoniais do centro hospitalar e proporcionar elementos de informação económico-financeira (balanços, demonstrações de resultados entre outras demonstrações económico-financeiras).

De acordo com a ACSS a função de SF está organizada de forma a controlar as movimentações efetuadas nos registos contabilísticos, manter os registos contabilísticos, produzir e verificar a informação de gestão, orçamental, financeira e fiscal e manter o arquivo da documentação contabilística.

Carvalho (2000) apontou como principais funções dos SF das instituições de saúde:

- cumprir as imposições legais estabelecidas pelo TC, Inspeção Geral de Finanças, Direção Geral do Orçamento, Direção Geral do Tesouro, Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde e outras entidades públicas da supervisão;
- registar contabilisticamente os factos patrimoniais decorrentes da atividade hospitalar em termos de receitas, despesas e património;
- comunicar com terceiros, nomeadamente fornecedores e clientes;
- preparar os orçamentos económico-financeiros, de acordo com a Lei do Orçamento Geral do Estado e fazer o acompanhamento da execução orçamental;
- produzir anualmente a Demonstração dos Fluxos de Caixa;
- elaborar um Relatório de Gestão Económico-Financeiro a distribuir pelos Administradores, Diretores e Chefes de Serviços Hospitalares;
- proporcionar ao CA, mensalmente e sempre que solicitados, dados e indicadores de gestão que permitam a tomada de decisões corretas e atempadas.

Quanto a objetivos específicos, os SF visam registar e analisar as transações de carácter financeiro, organizar, classificar e arquivar a documentação processada, proporcionar a informação contabilística necessária aos órgãos de gestão, bem como a todos os que solicitem informação sobre a situação financeira e as operações realizadas.

### **3 METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO**

#### **3.1 Estratégia de investigação: tipo de estudo e universo**

Dado que o objetivo do nosso projeto é o levantamento e análise do controlo interno com o fim de elaborar um manual de controlo interno para um setor específico de um Hospital EPE, vamos proceder a um estudo de caso.

O estudo de caso, uma metodologia de investigação de cariz qualitativo, centra-se no estudo pormenorizado e aprofundado de um “caso”, em que se pretende compreender os fenómenos à luz do objeto estudado, tratando-se de fenómenos contemporâneos e inseridos no seu contexto real (Yin, 2005). Este tipo de investigação, utilizada quando queremos compreender, explorar ou descrever acontecimentos e contextos, depende fortemente da pesquisa de campo (Costa *et al.*, 2013) e baseia-se em fontes de dados múltiplas e variadas (Benbasat *et al.*, 1994).

Entre as suas principais características, contam-se a observação no ambiente natural, a recolha de dados por diversos meios (observação direta e indireta e entrevista, entre outros), estudo de uma ou mais entidades (pessoa, organização), abordagem do estudo do ponto de vista da exploração, classificação e desenvolvimento de hipóteses, dependência dos resultados da capacidade de integração do investigador quanto à unidade estudada, dependência dos métodos de recolha de dados da evolução da investigação (surgimento de novas hipóteses) e adequação para a resposta às questões “como” e “porquê” enquanto questões explicativas que tratam de relações operacionais que se desenvolvem ao longo do tempo.

Nesta perspetiva e para que o manual resulte adequado e se atinja o objetivo de eficiência e eficácia do controlo interno, optou-se pela realização de um estudo preliminar suportado na recolha e análise de documentação e na realização de entrevistas num setor, que serviu de suporte à apresentação de conceitos, permitindo um enquadramento do objeto de estudo e uma abordagem posterior mais complexa, que incorporou os resultados alcançados.

Este caso versa sobre o setor da despesa dos SF do CHUC. Os motivos desta escolha prendem-se com o impacto operacional e financeiro deste setor na atividade hospitalar que desempenha um papel determinante para a boa gestão da instituição. Por outro lado, na área administrativo-financeira, é o setor de maior dimensão, que conta com o maior número de recursos humanos e tem relações institucionais com todos os Serviços do Centro Hospitalar. Importa realçar que este setor acolheu recursos humanos provenientes de todos os hospitais fusionados, Hospitais da Universidade de Coimbra, EPE (HUC), Centro Hospitalar de Coimbra, EPE e Centro Hospitalar Psiquiátrico de Coimbra, verificando-se diferenças substanciais entre as normas de controlo interno que eram aplicadas em cada um. Acresce o facto de ainda não existir manual de procedimentos de controlo interno neste setor, ainda que seja um objetivo e uma necessidade primordial reconhecida pela direção do serviço, no sentido de um rigoroso cumprimento dos regulamentos e da implementação de medidas de controlo interno.

O setor da despesa dos SF tem a responsabilidade de realizar o processo de trabalho inerente à contabilização da despesa: informação de cabimento, conferência da fatura, registo da fatura e liquidação da despesa. Localiza-se no piso zero do edifício central dos Hospitais da Universidade de Coimbra e conta com 16 funcionários distribuídos por três salas.

### **3.2 Métodos e técnicas de recolha e tratamento de dados**

Para se investigar um ou vários procedimentos, com o objetivo de os descrever, sugerir a sua implantação, melhoria ou substituição, utilizaram-se como fontes os arquivos documentais, as bases jurídicas que regem o funcionamento das atividades, as regras de trabalho que serviram para ter a visão real das condições, meios e pessoal, os recursos humanos adstritos a cada setor com o seu conhecimento das matérias e dos circuitos e relatórios de auditorias externas.

Foram utilizadas várias técnicas para recolha de informação salientando-se a investigação documental, a entrevista semiestruturada e a observação em campo.

A investigação documental consistiu na seleção de documentos relevantes para o funcionamento de setor (nomeadamente, o regulamento interno do CHUC, o

regulamento do serviço de auditoria interna, as fichas de procedimentos para receção de materiais de consumo nos armazéns de serviço de gestão de materiais e nos serviços farmacêuticos, e o manual de procedimentos de controlo interno dos SF dos ex-HUC).

Escolheu-se a entrevista exploratória em profundidade (semiestruturada) que Ludke e André (1986, p. 34) definem como “(aquela) que se desenrola a partir de um esquema básico, porém não aplicado rigidamente, permitindo que o entrevistador faça as necessárias adaptações”. Foram colocadas perguntas orientadas para questões previamente estudadas, de acordo com um plano desenvolvido e a partir do tema escolhido (Anexo 1). Esta técnica permite adquirir informação mais completa, dado que a relação direta com o entrevistado, para além de permitir obter respostas, possibilita perceber atitudes.

A entrevista desenvolveu-se com base em três temáticas (Anexo 2):

1. questões gerais para identificação e enquadramento do setor e da função específica do entrevistado e descrição dos processos críticos associados à área em que se desenvolve a sua ação;
2. questões sobre controlo interno que se articularam com o propósito de avaliar o ambiente de controlo em função da área de ação (tipo, evidência e frequência de controlo, competência técnica e ética, desempenho de acordo com as normas prescritas);
3. identificação dos pontos fortes e dos pontos fracos associados a cada processo, no sentido de se apurarem vulnerabilidades no sistema.

Com a finalidade de obter um suporte sólido de informação que garantisse a obtenção de dados para a elaboração deste estudo, foram escolhidos o diretor financeiro e todos os assistentes técnicos do setor da despesa, com conhecimento de todas as tarefas desempenhadas nos SF, bem como dos circuitos documentais e processos que suportam as tarefas.

A duração das entrevistas oscilou entre os 30 e os 60 minutos, conforme a complexidade do processo abordado as quais foram transcritas pelo entrevistador.



A entrevista ao diretor financeiro foi a primeira a ser realizada e teve uma duração de 30 minutos. Posteriormente foi complementada com esclarecimentos pontuais, à medida que foi decorrendo o trabalho de campo.

No setor da despesa, foram entrevistadas todas as pessoas que ali trabalham. No caso da gestão de contas dos doentes de psiquiatria em regime de internamento, o assistente técnico responsável pela organização da tarefa clarificou posteriormente, por escrito, algumas dúvidas colocadas relativamente ao circuito deste processo. Construiu-se um guião com questões comuns, em formato aberto, com foco no enquadramento do setor, na função do entrevistado e na descrição do processo.

Inquiriram-se os entrevistados sobre todos os procedimentos elencados no ponto “Levantamento de procedimentos”.

Procedeu-se à identificação e ao enquadramento do procedimento estudado e da função do entrevistado e avaliou-se a função e a operação através da resposta do entrevistado às perguntas “o quê” e “como”. As respostas recolhidas no âmbito das entrevistas permitiram a identificação das boas práticas ao nível do processamento e registo das operações (pontos fortes) e o incumprimento de normas aplicáveis aos procedimentos, regularidade dos processos e lapsos na tramitação processual (pontos fracos). Para uma melhor compreensão das matérias em causa, foram elaborados fluxogramas para cada procedimento.

Para a recolha de informação procedeu-se ainda à observação em campo, que consistiu em aceder aos locais onde se desenvolvem as atividades e observar todos os circuitos, anotar tudo o que foi considerado relevante de forma a completar os dados obtidos durante as fases anteriores, como forma de detetar com melhor precisão as maiores dificuldades, assim como observar dados importantes omitidos, ainda que de forma involuntária, nas entrevistas.

A análise da informação recaiu sobre os seguintes parâmetros:

- que atividades se realizam nos setores e que resultados se obtêm das mesmas;
- quem executa as tarefas;

- qual a sequência das trabalhos que se realizam para cumprir uma determinada tarefa;
- em que local se executam;
- porque se executam as tarefas de uma determinada forma.

Quanto aos procedimentos administrativos, estudaram-se os que no entender deste projeto merecem ser alvo de controlo: dados mestre de fornecedores, receção de correio, cabimento e compromisso, conferência de faturas, registo de faturas em conferência e receção, registo de faturas conferidas, liquidação da despesa, reconciliação de extratos de fornecedores, regularização de documentos no âmbito do processo de compensação financeira de débitos e créditos, gestão de contas dos doentes de psiquiatria em regime de internamento e gestão do processo de deslocação de doentes no âmbito da assistência médica no estrangeiro.

Dada a dimensão da organização foram tratados processos e subprocessos<sup>6</sup> numa seleção que procurou, de acordo com o conhecimento que detínhamos, os itens mais relevantes para a aferição do circuito da despesa no que dizia respeito ao setor.

A recolha da informação foi efetuada no período de dezembro de 2014 a dezembro de 2015, sendo esta análise efetuada por partes, que se constituíram autónomas, embora desejavelmente articuladas entre si. Por um lado, foi efetuada uma análise e uma avaliação funcional do setor da despesa, por outro, foi realizado o tratamento dos dados recolhidos com vista à identificação das vulnerabilidades nas práticas de controlo implementadas e no cumprimento da legislação aplicável.

Igualmente, abordaram-se os objetivos e as metas para mais facilmente se identificar as vulnerabilidades, numa avaliação do risco e das atividades de controlo em que se destacaram as competências, autorizações, segregação de funções, normas e manuais.

---

<sup>6</sup> Entende-se por subprocesso uma tarefa levada a cabo de forma isolada mas que faz parte integrante de um processo. Como exemplo refere-se a conferência da despesa relativa a meios complementares de diagnóstico e terapêutica (MCDT) que difere consoante o polo do CHUC a que diz respeito, por conseguinte, cada subprocesso tem especificidades próprias que dificultariam uma análise do processo se não fossem tratados caso a caso.

A Tabela 1 resume a análise seguida neste estudo.

Tabela 1 - Análise do estudo

Tarefa	Método/Técnica	Objetivo
Levantamento dos procedimentos existentes	Observação, análise documental e entrevistas	Identificar os pontos fracos e fortes
Análise e avaliação do que existe	Análise de conteúdo	Propor melhorias
Agregação de toda a informação	Sistematização	Elaborar o manual de controlo interno

## **4 ESTUDO DE CASO**

### **4.1 Descrição da instituição**

#### **4.1.1 Enquadramento legal e organizacional do CHUC**

O CHUC resultou da fusão do Centro Hospitalar de Coimbra, EPE, do Centro Hospitalar Psiquiátrico de Coimbra, SPA e dos HUC, por via do Decreto-Lei n.º 30/2011, de 02 de março.

Esta instituição tem como missão a prestação de cuidados de saúde de elevada qualidade e diferenciação, num contexto de formação, ensino, investigação, conhecimento científico e inovação.

Como visão assume ser uma organização aberta, formada por uma rede de unidades hospitalares, serviços e tecnologias estruturadas e integradas para proporcionar um atendimento humanizado, completo, próximo, confiável e transparente à sociedade.

Para além da vertente assistencial em que o CHUC desenvolve atividades clínicas, fazem parte da sua missão o ensino médico pré e pós-graduado, a investigação, a realização de estágios curriculares nas áreas de administração, enfermagem, técnicas de diagnóstico e terapêutica, farmácia, entre outras, bem como de estágios extracurriculares a profissionais de diversos ramos, nacionais e estrangeiros.

Em 31 de dezembro de 2014, o CHUC tinha uma lotação de 1.848 camas de agudos, 70 camas de doentes residentes de psiquiatria e 110 camas de doentes forenses<sup>7</sup>.

Atualmente, o CHUC tem trabalhadores instalados em 6 núcleos de edifícios: o Hospital Geral, os HUC/Bloco Central e Celas, a Maternidade Dr. Daniel de Matos, a Maternidade Bissaya Barreto, o Hospital Pediátrico e o Hospital Sobral Cid.

O seu órgão de gestão, o Conselho de Administração (CA), é composto pelo presidente, por dois vogais executivos, um diretor clínico e um diretor de enfermagem.

---

<sup>7</sup> Relatório e contas de 2014.

Tendo em conta a diversidade e complexidade da organização, foram organizados os serviços de ação médica em unidades de gestão intermédia e em centros de responsabilidade integrados dirigidas por um médico. O diretor da unidade de gestão intermédia integra na sua equipa de gestão um ou mais administradores hospitalares e um enfermeiro supervisor (ou enfermeiro nomeado para funções de direção). Estes elementos da equipa de gestão dependem da nomeação do CA, ouvido o diretor da unidade de gestão intermédia.

Existe ainda em cada UGI um conselho técnico de apoio ao diretor, integrado por diretores dos serviços e os coordenadores das unidades funcionais autónomas, bem como os respetivos enfermeiros chefes. Caso se trate de UGI de meios complementares de diagnóstico integra também um representante dos técnicos.

A estrutura funcional, a forma como estão organizados os setores, a hierarquia e as relações de comunicação entre eles, podem ser observadas no organograma que se apresenta na Figura 1.

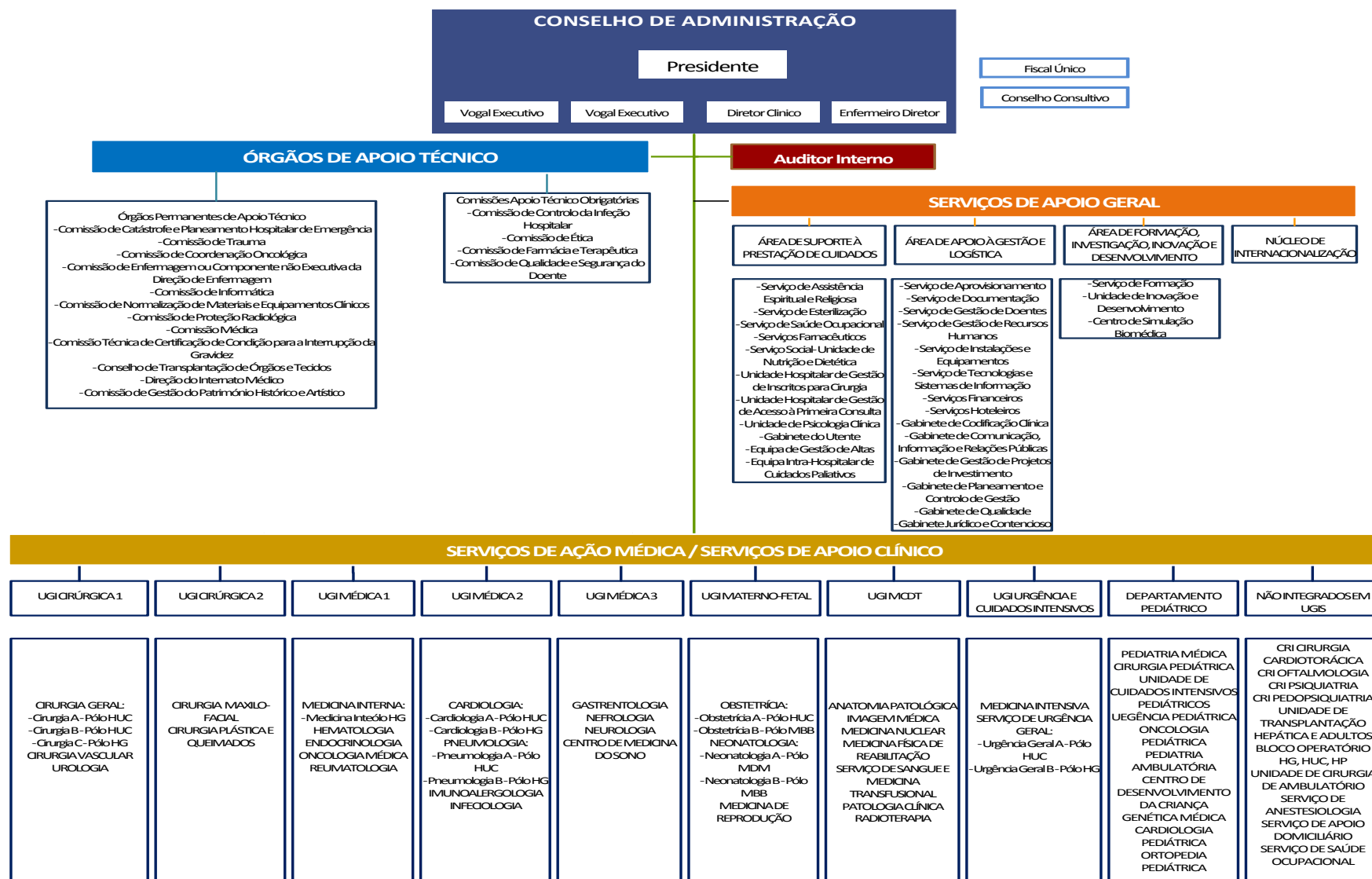
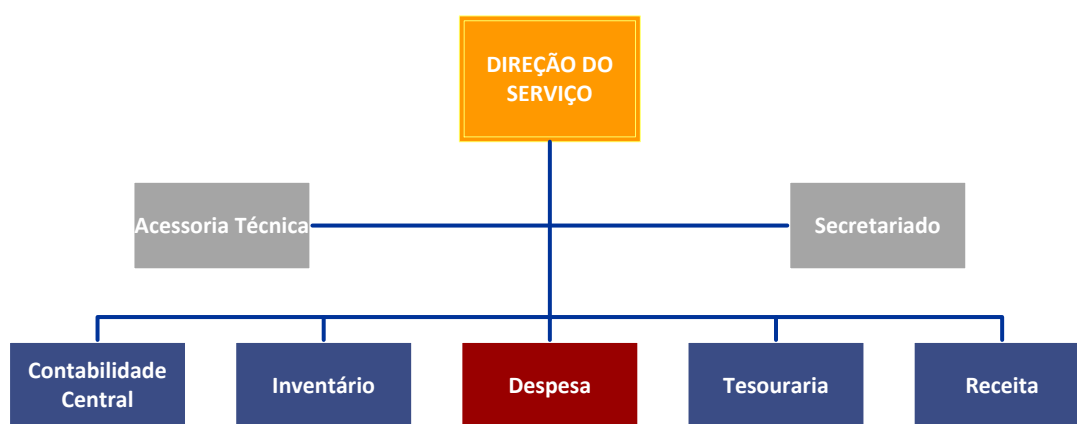


Figura 1 - Organograma da Instituição

#### 4.1.2 Os serviços financeiros no CHUC

Na sequência da criação do CHUC, que iniciou a sua atividade a 13 de dezembro de 2011, o CA considerou prioritário a implementação de uma reestruturação administrativa dos SF, no sentido de dotar a instituição de apoio ao nível da gestão requerida para o cabal cumprimento dos seus objetivos. Em consequência, determinou a fusão dos SF das anteriores entidades nos SF do CHUC, localizados no edifício central dos HUC, e com a estrutura apresentada no organograma que consta da Figura 2.



**Figura 2 - Organograma dos SF**

Segundo o regulamento interno do CHUC, compete aos SF assegurar a escrituração contabilística dos registos patrimoniais e de caixa, de acordo com o plano de contabilidade do MS e com as diretrizes que lhe são aplicáveis; organizar e manter a tesouraria, procedendo a recebimentos e pagamentos, aplicando os saldos disponíveis, nos termos das orientações do órgão de gestão; contribuir para a elaboração do orçamento e acompanhar a sua execução; elaborar a informação económica e financeira para os fins internos e externos, dando cumprimento aos deveres de informação periódica, nos termos da lei; elaborar e manter atualizada a contabilidade analítica e garantir a inventariação, a amortização e a reintegração do imobilizado da instituição e a sua permanente atualização.

A dimensão e a complexidade dos SF do CHUC obrigam a uma descrição abreviada do funcionamento dos seus setores, de forma a proporcionar uma visão completa e agregada da sua atividade.

Cada um dos cinco setores mencionados no organograma localiza-se num espaço físico distinto, embora interligado com os restantes do ponto de vista funcional. Os setores designados por contabilidade central e inventário dependem da orientação do mesmo técnico-superior, enquanto os setores despesa e receita dependem da orientação de coordenadores. O setor de tesouraria encontra-se sobre a alçada do diretor dos serviços financeiros.

Os recursos humanos que lhe estão afetos, num total de 35 pessoas, estão distribuídos pela contabilidade central (4), direção de serviço (2), assessoria técnica (1), despesa (16), tesouraria (3), receita (8) e inventário (1).

Refere-se em seguida, de forma muito resumida, as principais funções dos diferentes setores dos SF. De salientar que o setor da despesa será abordado com maior detalhe no ponto seguinte, dado tratar-se do objeto concreto desta investigação.

Entre as funções do setor da contabilidade central destacam-se as seguintes: criar e atualizar o plano de contas; preparar as demonstrações financeiras; preparar a informação para as várias tutelas (ver Anexo 3); efetuar o encerramento dos períodos e exercícios, carregar as dotações orçamentais e conferir e validar os registos contabilísticos.

O setor de inventário faz a gestão de todos os bens que constituem o património do CHUC. Compete ao setor inventário o registo dos bens patrimoniais do Centro<sup>8</sup> Hospitalar, abates, reparações e transferências e a emissão de mapas informativos (por serviço permitindo que cada um saiba quais são os bens inventariados para o centro de custo que lhe diz respeito, por rubrica orçamental e um mapa geral com o objetivo de proporcionar dados de gestão ao setor da contabilidade central).

---

<sup>8</sup> Cabe ao serviço de aprovisionamento a gestão administrativa dos *stocks*, enquanto o controlo físico, a distribuição e a monitorização destes são da responsabilidade da área da Logística.



Ao setor tesouraria competem os recebimentos e pagamentos, a guarda de bens em numerário e de outros valores e o fecho diário de caixa. Contam-se entre as suas atribuições assegurar a custódia e salvaguarda dos fundos de caixa e de cheques em branco, emitir transferências bancárias bem como toda a documentação anexa ao respetivo pagamento, movimentar contas bancárias através do *homebanking*, registar recebimentos e pagamentos no módulo de gestão de tesouraria, proceder ao depósito bancário diário de todos os valores recebidos e efetuar a conferência diária de caixa.

O setor da receita, encontra-se dotado de meios que permitem gerir os dados mestre de cliente, processar a faturação, controlar os saldos dos clientes, utentes e instituições do MS, apurar a provisão económica (créditos de cobrança duvidosa) e manter o arquivo dos documentos relativos a clientes, nomeadamente faturas, notas de crédito e débito.

O setor da despesa está organizado de forma a promover a segregação de funções em termos das suas atribuições relativamente à gestão de compras e à tesouraria, controlar os saldos de fornecedores, utentes e instituições do MS, fazer a gestão dos dados mestre de fornecedores, processar os documentos de despesa, selecionar transações a pagar, elaborar autorizações de pagamento e manter o arquivo de todos os documentos relativos a fornecedores.

#### **4.1.3 Setor da despesa**

##### **4.1.3.1 Caracterização**

Nos SF o setor da despesa é responsável por:

- gerir os dados mestre de fornecedores;
- proceder à criação, alteração/atualização de novos fornecedores;
- processar os documentos de despesa;
- controlar os saldos dos fornecedores, utentes e Instituições do MS;
- verificar se os documentos de despesa foram total e corretamente contabilizados como contas a pagar;
- gerir os saldos de fornecedores;
- assegurar a atempada regularização de situações anómalas (saldos devedores);

- proceder à receção e tratamento das reclamações dos fornecedores;
- manter o arquivo dos documentos relativos a fornecedores, nomeadamente faturas, notas de crédito e débito;
- acompanhar o processo de deslocação de doentes no âmbito da assistência médica no estrangeiro;
- gerir a conta corrente dos doentes de psiquiatria (regime de internamento);
- acompanhar o processo de compensação financeira de débitos e créditos regulado pela ACSS;
- monitorizar o fundo de maneo;
- monitorizar as notas de crédito emitidas no âmbito do acordo entre o MS e a Apifarma.

De salientar que todas estas funções dependem da ocorrência da despesa. Segundo Carvalho, Martinez & Pradas (1999, p. 60), despesa (termo oposto a receita) é “...a aquisição de bens ou serviços com pagamento imediato ou em data não coincidente”, enquanto custo (termo oposto a proveito) se refere ao “ consumo avaliado em bens e serviços para a produção que constitui o objetivo da empresa”.

Toda a despesa pressupõe compromisso e pagamento. Sempre que a despesa está associada a serviços ou a consumos constitui uma despesa corrente, enquanto a aquisição de imobilizado constitui uma despesa de capital.

Os requisitos gerais para a autorização da despesa constam do art.º 22º, do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, obrigando a sua realização à prévia existência de fundamento legal, à adequada inscrição orçamental, classificação orçamental e cabimento na dotação, ao não fracionamento, à verificação de existência de Fundos Disponíveis e à sua justificação quanto à economia, eficiência e eficácia.

A execução das dotações, contidas no orçamento da despesa do exercício corrente (também designada de ciclo da despesa), consiste nas seguintes fases:

- a) elaboração da proposta de aquisição de bem ou serviço, conforme requisição interna e após verificação dos requisitos da conformidade legal<sup>9</sup>;
- b) emissão de cabimento prévio do valor previsto para a aquisição, de acordo com a proposta, por forma a fazer face à realização da despesa;
- c) assunção do compromisso que consiste na obrigação contratual e no reconhecimento perante terceiros da responsabilidade de realização da despesa (está sujeito à existência de fundos disponíveis). Traduz-se no envio da nota de encomenda ao fornecedor;
- d) processamento dos encargos legalmente constituídos em suporte normalizado no momento da receção dos bens e da fatura;
- e) determinação do montante da obrigação constituída, de forma a ser efetuada a liquidação com base no processamento anteriormente referido;
- f) pagamento efetuado mediante autorização e emissão do meio de pagamento<sup>10</sup>, completando-se assim a última fase do ciclo de realização da despesa.

De acordo com o anteriormente descrito, a execução da despesa envolve diversos setores e no CHUC desenvolve-se de acordo com o diagrama apresentado na Figura 3.

---

<sup>9</sup> Prévia existência de fundamento legal que autorize a despesa, regularidade financeira (existência de inscrição orçamental, adequada classificação da despesa e economia, eficiência e eficácia).

<sup>10</sup> Em sede de autorização da despesa há que assegurar a regularidade da situação tributária e contributiva no âmbito dos pagamentos por entidades públicas.

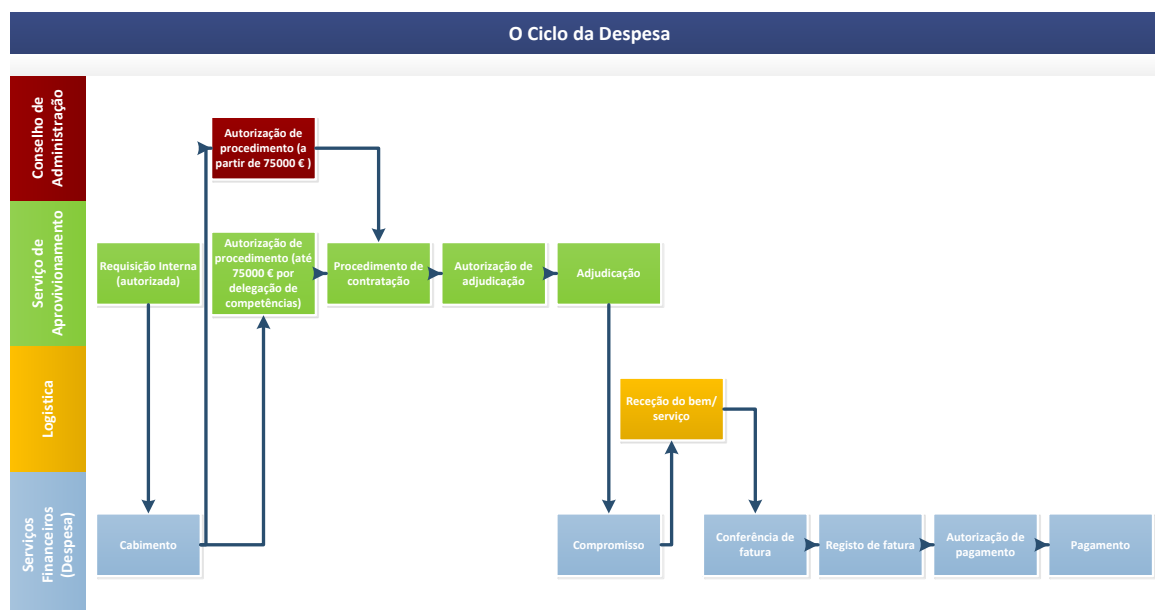


Figura 3 - O Ciclo da Despesa no CHUC

O ciclo da despesa integra as seguintes fases: proposta de aquisição conforme requisição interna, cabimento, autorização, compromisso, processamento, liquidação e pagamento. Parece-nos importante, neste ponto, explicar de forma sucinta os principais conceitos inerentes ao ciclo da despesa para melhor esclarecimento e compreensão.

O cabimento respeita ao ato administrativo de cativação e registo do valor do encargo a assumir pela entidade. De acordo com o Decreto-Lei nº 155/92, art.º 13º “para a assunção de compromissos, devem os serviços e organismos adotar um registo de cabimento prévio do qual constem os encargos prováveis” e representa o início do processo da execução da despesa.

Antes da assunção do compromisso, a despesa é autorizada pelo vogal executivo com o pelouro para a área financeira ou por quem tenha essa competência delegada.

O compromisso, associado à emissão da nota de encomenda, corresponde ao registo da obrigação assumida com vista à aquisição de bens e serviços, ou seja, um encargo imputado ao exercício derivado de contratos, programas, etc.

Esta fase da execução orçamental representa etapa subsequente da realização da despesa. Aqui, é acordada a concretização de uma despesa previamente autorizada (fase do cabimento), por um valor exato.

Nos termos do art.º27º do Decreto-Lei nº 155/92 “o processamento é a inclusão em suporte normalizado dos encargos legalmente constituídos, de forma que se proceda à sua liquidação e pagamento”. Trata-se, portanto, do momento em que o reconhecimento da obrigação ou processamento implica uma dívida para com o fornecedor ou credor da entidade, correspondendo à conferência e registo da fatura. De salientar que existem procedimentos de conferência da fatura distintos, atendendo ao tipo de despesa associado, assim como de faturas de valor parcial. De igual forma, o procedimento de registo de faturas em conferência e receção é diferente do de faturas conferidas.

Relativamente às últimas fases, liquidação e pagamento, o Decreto-Lei 155/92, de 28 de julho, no art.º 28º, refere que “após o processamento, os serviços e organismos determinarão o montante exato da obrigação que nesse momento se constitui, a fim de permitir o respetivo pagamento”. Acrescenta, ainda, no nº 2 do artigo 29º que “dada a autorização e emitidos os respetivos meios de pagamento, será efetuado imediatamente o respetivo registo.”

A autorização de pagamento consubstancia a ordem para pagar dirigida ao operacional da tesouraria, sendo que a emissão do meio de pagamento conclui a última fase da execução da despesa.

#### **4.1.3.2 Descrição das funções por categoria profissional**

O setor da despesa conta com 16 assistentes técnicos, desempenhando um deles a tarefa de coordenador.

O coordenador do setor da despesa é a pessoa com habilitação académica superior, grau de licenciatura, que coordena, dirige e controla o grupo de profissionais que desempenham funções naquele departamento administrativo. Entre as suas principais tarefas, contam-se o contacto diário com o diretor dos serviços financeiros para transmitir informação relativa aos processos da despesa e respetiva liquidação. Neste contexto, informa sobre desconformidades processuais e verifica a disponibilidade financeira para elaborar autorizações de pagamento. O coordenador do setor também dirige as reuniões com o pessoal que supervisiona, com o objetivo de otimizar os recursos utilizados, coordena o normal desenvolvimento dos processos de forma a garantir a sua

execução atempada, prepara as liquidações de créditos e efetua reconciliações de conta corrente de fornecedores, com quem contacta no sentido de resolver as irregularidades detetadas. Cabe-lhe ainda supervisionar a realização das operações de encerramento de ano, fazer a avaliação de desempenho do pessoal sob sua responsabilidade e, sempre que solicitado, participar em reuniões junto da direção do serviço ou do CA.

Os assistentes técnicos são trabalhadores habilitados com o 11º ou 12º ano de escolaridade, sendo responsáveis pela emissão das informações de cabimento e pela conferência da faturação relativa a todas as aquisições do Centro Hospitalar. Também rececionam e distribuem o correio, registam e encaminham documentos, registam as faturas em receção e conferência e a faturação conferida, processam a despesa de fundo de maneo para reposição nos serviços e emitem documento de autorização de pagamento para liquidação de toda a despesa<sup>11</sup>.

Estes técnicos têm ainda a função de efetuar o controlo do registo de notas de crédito relativas a *rappel*<sup>12</sup> e outros protocolos, de processar despesas de inscrições, cursos e congressos e despesas de assistência médica no estrangeiro. Cabe-lhes ainda o processamento dos descontos em vencimentos bem como da despesa de projetos específicos (tais como a Semana do Interno, Centro de Investigação e Formação Clínica (CIFC), Horizonte 2020 - Programa – Quadro de Investigação e Inovação da União Europeia na área da investigação clínica, Bolsa Maria Manuela Pereira Jordão - área da oncologia pediátrica, bem como diversas exposições que se realizam no espaço hospitalar).

Na sequência do acerto processual do pagamento de taxas moderadoras, emitem cheques para devolução de valor pago em duplicado.

Finalmente, compete-lhes o registo dos movimentos em conta corrente relativos a valores dos doentes de psiquiatria.

---

<sup>11</sup> No ano de 2015 foram processados 103.626 documentos de despesa (média mensal de 8.635 documentos).

<sup>12</sup> Desconto concedido por se ter atingido ou ultrapassado um determinado volume de compras que decorre de acordo celebrado com os fornecedores para situações específicas.

#### 4.1.3.3 Procedimentos principais

Atendendo às funções e tarefas descritas, apresenta-se na Tabela 2 uma síntese dos principais procedimentos do setor da despesa que serão objeto da nossa análise.

Tabela 2 - Procedimentos do setor da despesa

Nº		Procedimento
1		Receção de correio interno e externo
2		Criação, alteração e anulação de dados mestre de fornecedores
3		Cabimentação – processos de adjudicação
4		Compromisso
5		Conferência de faturas
	5.1	Conferência de faturas de reagentes e gases medicinais, produtos farmacêuticos, material de consumo administrativo, consumo clínico, consumo hoteleiro e material de manutenção e conservação
	5.2	Conferência de faturas do serviço de instalações e equipamentos, prestações de serviços, contratos de manutenção e investimento
	5.3	Conferência de faturas de meios complementares de diagnóstico e terapêutica (MCDT)
	5.4	Conferência de faturas, notas de crédito e de débito de assistência médica no estrangeiro
	5.5	Conferência de faturas, notas de crédito e de débito de ensaios clínicos
	5.6	Conferência de faturas de valor parcial
	5.7	Faturas sem conformidade
6		Registo de faturas, notas de crédito e de débito em conta corrente
	6.1	Registo de faturas, notas de crédito e de débito em conferência e receção
	6.2	Registo de faturas, notas de crédito e de débito conferidas
7		Liquidação da despesa / Fornecedores
8		Liquidação da despesa / Vencimentos
	8.1	Fundos próprios
	8.2	Fundos alheios
9		Fundo de maneio
10		Gestão de contas correntes de doentes de psiquiatria
11		Reconciliação de extratos de fornecedores
12		Compensação financeira de débitos e créditos

#### 4.1.4 Sistema de informação

O sistema de informação dos SF, em que assenta toda a gestão da informação contabilística, decorre em tecnologias *World Wide Web*, que suportam a comunicação e integração com os sistemas de informação dos diferentes serviços com os quais tem interligação funcional.

Os SF utilizam o *software* de faturação Gestão Integrada Administrativa e Financeira (GIAF), certificado pela Autoridade Tributária e Aduaneira de acordo com as exigências da Portaria nº 363/2010 de 23 de junho, que define que somente poderão ser utilizados programas de faturação que garantam a inviolabilidade da informação inicialmente registada.

Trata-se de uma estrutura modular, constituída por módulos operacionais independentes, adaptada à realidade da contabilidade pública do CHUC de forma a permitir o tratamento orçamental, contabilístico, de tesouraria e de *reporting* fiscal da organização.

Os módulos operam de forma integrada, sendo particularmente utilizados no setor da despesa a Gestão de Bancos, Gestão de Terceiros, Contabilidade, Faturas em Receção e Conferência e o Controlo do Plano. Na Figura 4 encontram-se representadas as áreas funcionais do GIAF para a área financeira.



Figura 4 - Áreas Funcionais do GIAF (Financeira)



#### **4.1.5 Ligações do setor da despesa com outros setores**

Na prossecução das suas funções, o setor da despesa do CHUC mantém uma relação de interdependência com diversos serviços, nomeadamente com o serviço de aprovisionamento e com a área da logística.

O serviço de aprovisionamento tem como competências programar as necessidades e adquirir todos os bens, serviços, equipamentos e empreitadas, necessários à prossecução dos fins do CHUC; apoiar e integrar quando necessário, as equipas de negociação do centro hospitalar; em parceria com a área de logística, proceder à gestão administrativa, física e económica dos *stocks*, bem como a distribuição e monitorização das existências, de forma a garantir a segurança e a eficiência da sua utilização.

A estrutura orgânica do serviço de aprovisionamento, baseada num sistema de descentralização e verticalização do processo de compras, assenta na criação de armazéns, de acordo com o que se mostra no Anexo 4.

Os armazéns dependem hierarquicamente da direção de serviço, responsável por todos os procedimentos de aquisição.

O armazém 01 divide-se em secção de aquisições, gestão de *stocks*, armazenamento e informática. Os armazéns 02, 04, 05 e 06 mantêm uma secção de aquisições, tendo sido transferida a gestão de *stocks* e armazenamento para a área de logística. O armazém 09 desenvolve os processos de aquisição, mas os bens são de imediato colocados nos serviços requisitantes, pelo que a função logística não existe.

Sendo um serviço de apoio geral, o serviço de aprovisionamento, é responsável pelo fornecimento de bens e serviços ao centro hospitalar e, na prossecução dos seus objetivos, relaciona-se com as restantes áreas num constante fluxo de bens e de informação. A ligação com o setor da despesa tem origem, numa primeira fase, na informação de cabimento sobre a dotação da rubrica orçamental prestada por este.

O processo de autorização da despesa é efetuado pelo diretor do serviço de aprovisionamento, pelo vogal executivo ou pelo CA, dependendo do valor do contrato. Em seguida o serviço de aprovisionamento emite a nota de encomenda à firma a quem

foi adjudicado o fornecimento. Posteriormente, a área da logística procede à receção mediante a apresentação de guia de remessa ou fatura, conferindo em quantidade, qualidade e valor e registando a informação em base informática. É com base nesta informação que as faturas emitidas pelos fornecedores e remetidas ao setor da despesa são conferidas e registadas.

No caso da aquisição de produtos farmacêuticos, a receção do fornecimento é inserida na aplicação de aprovisionamento do armazém 01, ficando disponível para consulta por parte do setor da despesa.

Nos casos do material de consumo clínico, consumo hoteleiro, consumo administrativo e material de manutenção e conservação, a receção é registada na área de logística ficando igualmente acessível ao setor da conferência de faturas.

A prestação de serviços é confirmada em quantidade, qualidade e valor através do envio ao setor da despesa de cópia de fatura validada por carimbo.

À área de logística compete a gestão de *stocks* e o seu armazenamento. Assim, articula-se com os armazéns 02, 04, 05 e 06 de forma a assegurar a monitorização e a distribuição dos bens de forma a garantir a segurança e a eficiência da sua utilização.

## **4.2 Levantamento dos procedimentos existentes**

Após a descrição das funções do setor da despesa e respetivas ligações com outros setores é necessário, com base na análise documental e na observação, efetuar o levantamento dos procedimentos existentes para que, numa fase seguinte, se proceda à verificação da sua eficiência e eficácia através das entrevistas.

De seguida, partindo dos procedimentos identificados como mais relevantes, serão abordadas as tarefas desempenhadas em todos os postos de trabalho adstritos ao desenvolvimento destas fases, no sentido de se obter uma visão sobre os processos que enformam atualmente o setor da despesa.

#### **4.2.1 Receção de correio interno e externo**

Este procedimento tem como objetivo a triagem e o registo sistemático dos movimentos de entradas e saídas de todos os documentos rececionados no setor da despesa (ver Anexo 5).

O assistente técnico recebe toda a correspondência proveniente da secretaria-geral, do secretariado do serviço de aprovisionamento (farmácia, material consumo clínico, consumo hoteleiro e consumo administrativo), do serviço de instalações e equipamentos, do secretariado de direção dos SF e dos fornecedores externos. Seguidamente faz a triagem de documentos por destinos, ordena-os alfabeticamente e coloca-os em divisórias identificadas para posterior distribuição.

Compete-lhe o registo das faturas de serviços prestados que têm que ser remetidas a outros serviços para confirmação<sup>13</sup>, bem como das faturas que correspondem a compras excecionais sem nota de encomenda prévia<sup>14</sup>, através da aplicação GIAF, nos módulos de faturas em receção e conferência e faturas sem contabilização, respetivamente. Os restantes documentos são encaminhados para os responsáveis pelo registo de faturas em conferência e receção.

De seguida gera as listagens de registos efetuados na aplicação informática GIAF, módulos faturas em receção e conferência, faturas sem contabilização e remete os documentos aos serviços acompanhados de protocolo (esta informação segue em simultâneo via correio eletrónico).

#### **4.2.2 Criação, alteração e anulação de dados do ficheiro mestre de fornecedores**

O ficheiro mestre de fornecedores e a sua atualização é gerido no setor da despesa mediante pedido de inserção de uma nova entidade por iniciativa do serviço de

---

<sup>13</sup> São faturas de água, luz, telefone, combustíveis e alimentação que são conferidas pela área hoteleira e remetidas por esta área ao serviço de aprovisionamento para registo na base de dados das compras.

<sup>14</sup> Está previsto que a adjudicação de serviços pode ser feita diretamente sobre uma fatura ou documento equivalente apresentado pela entidade convidada, caso se trate de ajuste direto e desde que o montante não seja superior a 5000 euros. (art.º 128 do Decreto-Lei 18/2008).

As faturas rececionadas nesta condição são registadas provisoriamente sem contabilização e enviadas ao serviço de aprovisionamento para regularizar.

aprovisionamento (ver Anexo 6). As alterações às entidades existentes são comunicadas por correio normal ou via correio eletrónico pelos fornecedores e são, de imediato, refletidas na ficha do fornecedor.

Na sequência do recebimento do pedido de abertura de código de entidade através do posto de trabalho do correio, a assistente técnica acede ao módulo gestão de terceiros para a inserção da entidade. O código identificativo é formado por sete dígitos iniciados por 98 e a ficha de cada entidade inclui a informação fiscal, bancária, morada(s) e contacto(s). É confirmada a inserção de dados e arquivado o pedido de alteração de dados em pasta própria após digitalização de toda a documentação.

A alteração de dados das entidades tem procedimento análogo.

#### **4.2.3 Cabimentação – processos de adjudicação**

Esta fase representa o início do processo da execução da despesa. Existe um posto de trabalho no setor da despesa que se dedica exclusivamente à prestação de informação de cabimento.

O responsável por esta tarefa recebe, via correio eletrónico, o pedido de emissão de informação de cabimento para processos de aquisição<sup>15</sup> proveniente de todos os setores de aprovisionamento, sendo apenas excecionalmente recebido em suporte papel (ver Anexo 7). Os pedidos contêm a informação relevante sobre o tipo de cabimento, a saber: se é um primeiro pedido, um reforço ou uma anulação do cabimento, a rubrica orçamental correspondente, o número do concurso e o valor a cabimentar.

Cabe ainda ao responsável pelo cabimento, triar os pedidos por grau de urgência de acordo com o estabelecido pelo coordenador do setor, emitir e imprimir a informação de cabimento no módulo de controlo do plano da aplicação GIAF, onde conste toda a informação mencionada no pedido, acrescida do saldo disponível e do saldo

---

<sup>15</sup> A codificação do número de processo obedece ao critério abaixo mencionado:

- 1º dígito refere-se à unidade hospitalar responsável pelo pedido de aquisição;
- 2º dígito indica o armazém;
- 3º, 4º, 5º, 6º, 7º dígito para o número do processo;
- 8º e 9º dígito para o ano do processo.

comprometido. Duas vezes por dia, remete as informações produzidas ao coordenador do setor da despesa para validação através de assinatura. Depois desta validação, remete-as ao setor de aprovisionamento via correio eletrónico ou devolve-as em anexo, ao processo em papel.

Os processos que são sujeitos a visto do TC necessitam de informação de cabimento com vista à verificação legal do contrato. Esta prestação de informação de cabimento é simultaneamente uma cativação de valor resultando, frequentemente, numa dificuldade para o CHUC pela falta de celeridade na resposta por parte do TC.

#### **4.2.4 Compromisso**

A atribuição de número de compromisso pelo setor da despesa confirma o registo da obrigação assumida com vista à aquisição de bens e serviços. É um processo informático em que, através do acesso *on-line* à aplicação GIAF, a aplicação de gestão de aprovisionamento emite a nota de encomenda com informação do número de compromisso (ver Anexo 7).

A emissão da nota de encomenda representa a segunda etapa da realização da despesa, sendo que a conferência dos documentos de despesa depende do acesso à consulta dos elementos que a mesma contém.

O processo de integração das notas de encomenda na aplicação dos SF é efetuado por duas vias:

1ª- integração direta imediata na contabilidade a partir da aplicação informática do serviço de aprovisionamento, após a criação da encomenda. Em simultâneo, é remetida a nota de encomenda em papel que é encaminhada para o responsável pela conferência (para posterior anexação à fatura);

2ª- em suporte de papel, sempre que não existe processo de aquisição prévio e a regularização é solicitada com base na fatura (como no caso dos transportes, subcontratos e fundo de maneo). Nesta situação, o número de encomenda é gerado no setor da despesa e registado num livro de dados próprio para o efeito. É condição para o registo destas encomendas a existência de termo de responsabilidade ou documento

equivalente, sendo que na sua ausência é contactado o serviço que tutela os pedidos de fornecimento para a área em causa.

O serviço de instalações e equipamentos configura uma situação excecional. Quando é feita uma intervenção não programada, a nota de encomenda só é emitida após remessa de cópia da fatura, pelo setor da despesa, ao serviço de instalações e equipamentos. Posteriormente é devolvida a fatura com a confirmação da prestação do serviço, acompanhada pela respetiva nota de encomenda.

#### **4.2.5 Conferência de faturas**

O registo da despesa na contabilidade depende da conformidade das faturas. Esta fase decorre imediatamente após a receção dos documentos na área da despesa e tem circuitos diferentes, dependendo do tipo de aquisição, e segue, à exceção do que se refere aos ensaios clínicos, o esquema geral constante do Anexo 8.

##### **4.2.5.1 Conferência de faturas de reagentes e gases medicinais, produtos farmacêuticos, material de consumo administrativo, consumo clínico, consumo hoteleiro e material de manutenção e conservação**

A conferência pode acontecer por via informática através da consulta da aplicação informática do aprovisionamento, no momento em que são conferidos os dados que constam das guias de remessa ou faturas. Este tipo de conferência é feito para reagentes e gases medicinais (armazém 00), produtos farmacêuticos (armazém 01), material de consumo clínico (armazém 02), material de consumo hoteleiro (armazém 04), material de consumo administrativo (armazém 05) e material de manutenção e conservação (armazém 06).

Os assistentes técnicos anexam as faturas às respetivas notas de encomenda. Seguidamente efetuam a consulta direta da situação do fornecimento na aplicação informática de gestão do aprovisionamento, onde verificam se a nota de encomenda está pendente de fornecimento ou se já foi entregue. É imperativo que haja coincidência entre o número do documento de entrega que consta na aplicação com o que é referido na fatura.

Se o fornecimento não está confirmado, a fatura fica a aguardar junto da nota de encomenda até à próxima conferência/acesso à base de dados do aprovisionamento<sup>16</sup>, normalmente num período de quinze dias. A inexistência de confirmação do fornecimento nas condições previstas na nota de encomenda obriga ao contacto com o fornecedor para esclarecimento de divergências.

Se o fornecimento se efetuou apõe carimbo na fatura com informação do número da entidade, número do processo de aprovisionamento, número da nota de encomenda, rubrica orçamental, data e responsável pela conferência. Quando a nota de encomenda está totalmente fornecida é anexada à fatura mas, se o fornecimento é parcial, aguarda até estar completo e é agregada à última fatura.

#### **4.2.5.2 Conferência de faturas do serviço de instalações e equipamentos, prestações de serviços, contratos de manutenção e investimento**

A conferência através de guias de remessa/faturas verifica-se no caso das reparações, prestações de serviços, contratos de manutenção e equipamentos.

Caso não tenha sido remetida guia de remessa devidamente confirmada pela área de aprovisionamento é enviada cópia ou duplicado da fatura para confirmação. O setor de aquisição, após confirmação da receção do material, apõe carimbo na fatura onde consta a informação de que confere em quantidade, qualidade e preço e devolve-as ao setor da despesa. São validadas pela aposição do carimbo com informação do número da entidade, número do processo de aprovisionamento, número da nota de encomenda, rubrica orçamental, data e responsável pela conferência (se a nota de encomenda está totalmente fornecida é anexada à fatura)<sup>17</sup>. As faturas conferidas são encaminhadas para o local onde aguardam registo em diário definitivo.

---

<sup>16</sup> A conferência segue uma lógica de arquivo por ordem alfabética, o que significa que o processo de conferência se vai repetir após a conferência de todas as letras que lhe são subsequentes e, por uma questão de rotação, anteriores.

<sup>17</sup> A necessidade da junção das notas de encomenda em papel às faturas resulta da constatação de que pode haver alteração, da informação que consta na aplicação de aprovisionamento, posterior à conferência. Trata-se de um procedimento de segurança.

#### **4.2.5.3 Conferência de faturas de meios complementares de diagnóstico e terapêutica (MCDT)**

As aquisições de meios complementares de diagnóstico e terapêutica a entidades externas constituem igualmente uma exceção pela inexistência de nota de encomenda prévia. Por se tratar de uma área muito específica e de tratamento de situações emergentes, obrigando à deslocação imediata do doente, é indicado o fornecedor pelo prescritor do exame.

As faturas são rececionadas no posto de trabalho do correio. No caso dos termos de responsabilidade emitidos a partir de pedidos do polo Hospital Geral, a assistente técnica responsável por esta tarefa, acede à aplicação SONHO da gestão de doentes para conferência dos movimentos associados à ficha do doente. No caso dos termos de responsabilidade emitidos pelo polo HUC, remete cópia das faturas ao serviço responsável pelo pedido a solicitar confirmação. Confere as faturas pelos elementos constantes do termo de responsabilidade e põe carimbo de conferência, após o que emite cabimento e nota de encomenda por fornecedor<sup>18</sup>. Regista as faturas em conta corrente, emite listagem para conferência do registo e arquiva as faturas por ordem alfabética e numérica em pasta própria.

#### **4.2.5.4 Conferência de faturas, notas de crédito e de débito de assistência médica no estrangeiro**

A conferência da despesa dos processos de assistência médica no estrangeiro diverge em termos de procedimento do polo Hospital Pediátrico/Hospital Geral para o polo HUC.

No caso do polo do Hospital Pediátrico/Hospital Geral são rececionadas as faturas provenientes do posto de trabalho do correio. A fatura é conferida pelo cruzamento dos dados com a nota de encomenda em papel que vem em anexo. Após aposição de carimbo de conferência é registada em conta corrente e emitida listagem para conferência do registo.

---

<sup>18</sup> Trata-se de despesas regularizadas ao abrigo do art.º 128 do Decreto-Lei 18/2008, que prevê a adjudicação de serviços feita diretamente sobre uma fatura ou documento equivalente, caso se trate de ajuste direto e desde que o montante não seja superior a 5000 euros.



No caso do polo HUC<sup>19</sup>, as faturas são igualmente recebidas do posto de trabalho do correio, no entanto, o processo de conferência decorre do cruzamento do nome do utente que consta da fatura com o termo de responsabilidade que lhe deu origem. Não é conferida a qualidade da prestação de serviço. É apostado carimbo de conferência e emitida nota de encomenda procedendo-se seguidamente ao registo das faturas em conta corrente e a subsequente emissão de listagem para conferência do registo.

As despesas de assistência médica no estrangeiro não estão abrangidas pelo contrato programa celebrado com o MS que, de acordo com o Decreto-lei n.º 233/2005, art.º 12º, prevê o pagamento de atos e atividades dos hospitais EPE.

Contudo, o reembolso do pagamento integral das despesas pagas pelo CHUC é assegurado pela ACSS. Esta operação envolve o envio de mapa discriminativo da despesa à ACSS para obtenção de número de compromisso. Ulteriormente é remetida informação validada por número de compromisso ao setor de receita que procede à emissão de fatura com vista ao reembolso da despesa.

#### **4.2.5.5 Conferência de faturas, notas de crédito e de débito de ensaios clínicos**

O reembolso de despesas relativas a ensaios clínicos apresenta-se como situação atípica (ver Anexo 9). Os contratos celebrados entre o CHUC e os promotores dos ensaios clínicos contêm uma vertente financeira que contempla o reembolso de despesas várias aos utentes que participam nos mesmos<sup>20</sup>. Todavia, o CHUC não despende recursos financeiros próprios nesta ação, limitando-se a servir de intermediário entre o promotor e o utente, dado o imperativo legal que obriga ao anonimato do utente.

A assistente técnica com esta função a seu cargo receciona os documentos de despesa provenientes do posto de trabalho do correio e confere os documentos cruzando os dados com o termo de responsabilidade ou autorização que lhe deu origem. Após confirmação do pagamento efetuado pelo promotor para o efeito, põe carimbo de

---

<sup>19</sup> No polo HUC, as marcações de deslocações no âmbito da assistência médica no estrangeiro são feitas nos serviços financeiros mediante termo de responsabilidade e indicação clínica, cabendo a este serviço o contacto com os fornecedores de serviços para o efeito.

<sup>20</sup> Usualmente estão previstas despesas de transporte e compensação por perda de dia de trabalho.

conferência e emite nota de encomenda, regista as faturas em conta corrente e emite listagem para conferência do registo.

#### **4.2.5.6 Conferência de faturas de valor parcial**

As faturas de valor parcial estão sujeitas ao mesmo procedimento de conferência que as de valor total, sendo que o registo da sua conferência é efetuado na nota de encomenda, em suporte papel que se mantém no arquivo de notas de encomenda incompletas. A encomenda é anexada à última fatura conferida e que totaliza o valor encomendado.

#### **4.2.5.7 Faturas sem conformidade**

A não conformidade das faturas está associada a diversos fatores.

Os principais fatores são a devolução do produto fornecido ou uma deficiente prestação de serviço. A aplicação de aprovisionamento permite a visualização de todos os movimentos imputados a cada nota de encomenda, sendo que o campo das devoluções integra o módulo de consulta da nota de encomenda e possibilita a conferência do número da nota de devolução que lhe deu origem e o subsequente pedido de nota de crédito.

Quanto às prestações de serviços, a não conformidade é informada em cópia de fatura devolvida pelo serviço requisitante.

Acresce a estas situações o facto de, frequentemente, os fornecedores não respeitarem a regra da entrega das encomendas nas áreas indicadas para o efeito<sup>21</sup> inviabilizando a conferência das faturas, uma vez que a nota de encomenda se mantém pendente de fornecimento na aplicação informática do aprovisionamento até ao encerramento do ano económico. Nesse momento todos os valores não fornecidos são anulados automaticamente do sistema.

Sempre que o responsável pela conferência não tem elementos para a validação das faturas, contacta a área financeira da firma em questão e solicita a emissão de nota de

---

<sup>21</sup> Logística (material de consumo clínico, material de consumo administrativo, material de consumo hoteleiro e material de manutenção e conservação), farmácia (produtos farmacêuticos), laboratórios (reagentes) e armazém 99 (investimento).

crédito<sup>22</sup>. Assim, são solicitadas notas de crédito para todas as faturas *não conforme* sendo obrigatório o registo em conta corrente desses dois documentos.

#### **4.2.6 Registo de faturas, notas de crédito e de débito em conta corrente**

Todas as faturas que dão entrada no setor da despesa são registadas na aplicação GIAF. Podemos distinguir dois tipos de registo:

- faturas em receção e conferência
- faturas conferidas

##### **4.2.6.1 Registo de faturas em conferência e receção**

O registo de faturas em receção e conferência acontece a partir da informação do número de nota de encomenda que consta da fatura. Trata-se de um registo provisório que transita para definitivo após a conferência (ver Anexo 10).

Existe ainda a possibilidade de registo de faturas na aplicação GIAF, na opção “Registo de faturas sem contabilização”. São registadas neste módulo as faturas que entram no setor da despesa sem menção ao número da nota de encomenda que lhes deu origem, com o número errado ou sempre que a nota de encomenda não tem valor suficiente para o seu registo. Nesta operação são gravados os dados relativos ao fornecedor, data da fatura, valor e setor para onde são encaminhadas para identificação/confirmação<sup>23</sup>. Pode ser contactado o fornecedor para obtenção de informação adicional.

O encaminhamento é feito com base na descrição de fornecimento que consta da própria fatura.

No momento do retorno da fatura à contabilidade na condição de confirmada, estes dados transitam automaticamente para a contabilidade (o registo definitivo é então gravado na conta corrente do fornecedor).

---

<sup>22</sup> Não existe uma prática de devolução de faturas em não conformidade aos fornecedores, dado que é usual o pedido de pagamento de faturas de anos anteriores, não devidas, mas que a firma nunca anulou.

<sup>23</sup> O carimbo contém a data de entrada, o número de registo da aplicação, quem regista o documento e o seu destino.

#### **4.2.6.2 Registo de faturas, notas de crédito e débito conferidas**

São registadas no módulo de faturas conferidas todas as faturas que têm forma legal e se encontram validadas de acordo com os procedimentos de conferência (ver Anexo 10). O registo obriga à existência prévia de carimbo de conferência onde constem os elementos necessários à boa contabilização<sup>24</sup>. Após esta operação é emitida e conferida listagem com os registos efetuados, colocadas as faturas em ordem alfanumérica e arquivadas em dossiê próprio.

#### **4.2.7 Liquidação da despesa /Fornecedores**

A liquidação da despesa é proposta pela direção dos SF ao vogal executivo do CA para validação e autorização (ver Anexo 11). A seleção dos documentos a pagar é feita com base num critério de antiguidade de saldos. São exceção os consumíveis, contratos de manutenção, transportes de ambulância e despesas de água, luz e telefone. O processo inicia-se no setor da despesa de acordo com o circuito a seguir descrito.

Os assistentes técnicos recebem lista de faturas a pagar e procedem ao levantamento das faturas que estão arquivadas em pasta própria. Conforme legislação em vigor verificam a regularidade da situação tributária, enquanto a regularidade da situação contributiva e tributária é verificada apenas para pagamentos de montantes superiores a 5000 euros.

Emitem autorização de pagamento individual no módulo opções diversas – liquidação de faturas - do controlo do plano (cada autorização de pagamento pode conter mais de uma fatura desde que seja da mesma rubrica financeira) e conferem a autorização de pagamento individual, cruzando a informação com as faturas em papel. Todas as autorizações de pagamento individuais são rubricadas pelo assistente técnico e pelo coordenador do setor da despesa.

---

<sup>24</sup> São introduzidos os seguintes dados:

- número de nota de encomenda;
- número de fatura;
- data da fatura;
- valor da fatura;
- centro de custos (rubrica 6...).

Sempre que o número de autorizações de pagamentos individuais seja superior a cinco é gerada uma autorização de pagamento coletiva e um mapa resumo de todas as autorizações de pagamento emitidas, que são submetidos à coordenação do setor para visto. Nestes casos, cada autorização de pagamento individual leva um carimbo no campo da assinatura com indicação do número de autorização de pagamento coletiva na qual está inserida.

As autorizações de pagamento individuais e coletivas vão a despacho autorizador ao vogal executivo do CA com o pelouro da área financeira.

No caso das transferências bancárias, as autorizações de pagamento são encaminhadas para o posto de trabalho do setor da despesa onde é feito o primeiro nível de movimentação e posteriormente são remetidas à tesouraria para o segundo nível de autorização.

Após autorização da tesouraria os processos são devolvidos para o posto de trabalho do setor da despesa responsável pelas transferências bancárias, onde aguardam entre 24 a 48 horas pela confirmação do pagamento por parte do Instituto de Gestão da Tesouraria do Crédito Público.

São impressos dois comprovativos da transferência que são anexados à autorização de pagamento (uma para fazer parte do processo e outra para a tesouraria remeter à responsável pela conciliação das contas bancárias) e o processo é reenviado para a tesouraria.

Os avisos de pagamento são remetidos pelo setor da despesa, via correio eletrónico, para o fornecedor.

No caso do meio de pagamento ser o cheque, o assistente técnico emite o cheque<sup>25</sup> e submete o processo ao visto da coordenação do setor da despesa que posteriormente remete o processo para recolha de duas assinaturas dos membros do CA. O processo é

---

<sup>25</sup> Os cheques encontram-se à guarda da tesouraria e requerem duas assinaturas de entre os cinco elementos do CA que movimentam as contas bancárias. A emissão de cheque é pouco frequente. Este modo de pagamento é utilizado sempre que não são conseguidos dados bancários que permitam a transferência bancária (por exemplo, no caso dos reembolsos de taxas moderadoras pagas em duplicado).

devolvido pelo CA e encaminhado pelo responsável do setor da despesa para a tesouraria que procederá ao envio do cheque.

Os pagamentos em numerário, atualmente muito raros, são efetuados na tesouraria.

#### **4.2.8 Liquidação da despesa / Vencimentos**

Os vencimentos são processados pelo serviço de recursos humanos na aplicação RHV sendo posteriormente integrados via rede informática na aplicação GIAF dos SF (ver Anexo ).

A partir do dia 20 é recebida a listagem com o processamento do mês e o respetivo ficheiro para o banco. A listagem é submetida a autorização do vogal executivo do CA com o pelouro da área financeira e transferidos os valores líquidos, via *homebanking*, para as contas dos funcionários.

A partir do dia 28 dá entrada no setor da despesa a listagem para entrega de fundos alheios<sup>26</sup> de acordo com o calendário que se segue:

- até ao dia 20 do mês seguinte – Segurança Social e Imposto sobre Rendimentos de Pessoas Singulares;
- até ao dia 15 do mês seguinte – Caixa Geral de Aposentações;
- até ao dia 10 do mês seguinte – Seguros, Sindicatos, Ordem dos Enfermeiros, Casas de Pessoal, Subsistema de Assistência na Doença da Guarda Nacional Republicana, Subsistema de Assistência na Doença das Forças Armadas;
- até ao dia 30 do próprio mês – Pensões de alimentos;
- em data definida pela aplicação informática das entidades recebedoras no momento da emissão de Documento Único Cobrança – Assistência na Doença aos Servidores Cíveis do Estado (ADSE), execuções fiscais e judiciais.

---

<sup>26</sup> De acordo com legislação em vigor, o CHUC é responsável pela entrega de descontos legais e judiciais devidos pela entidade patronal e pelo funcionário a entidades diversas.

#### **4.2.8.1 Fundos próprios**

A partir desta informação e da integração dos movimentos na base de dados dos SF, efetuada sempre depois do pagamento dos valores líquidos dos salários, são geradas autorizações de pagamento para o total dos fundos próprios do processamento dos vencimentos, rubricadas pelo assistente técnico e pelo responsável do setor. Após esta validação vão a despacho ao vogal executivo do CA para a área financeira e são encaminhadas para a tesouraria.

#### **4.2.8.2 Fundos alheios**

São processados como fundos alheios os descontos legais e judiciais retidos a funcionários no momento do processamento de vencimentos.

O circuito deste processamento passa por diversas fases (ver Anexo ). Primeiramente é recebida listagem ou informação documental, remetida pelo serviço de pessoal, com o tipo de movimento contabilístico a processar e emitida guia de saída/entrada na aplicação GIAF, no módulo "controlo do plano", "outras opções".

As guias de saída são rubricadas pelo assistente técnico e pelo coordenador do setor da despesa (representam uma saída de valor) e vão a despacho autorizador pelo vogal executivo do CA para a área financeira.

As guias de entrada não carecem de autorização dado que significam uma cativação de valor para saída posterior.

Ambos os tipos de documentos são encaminhados para a tesouraria.

#### **4.2.9 Fundo de maneo**

Nos termos do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, é permitido aos organismos públicos a constituição de um fundo de maneo com vista a fazer face à aquisição de bens e serviços de carácter urgente e inadiável. O fundo de maneo é gerido por um titular com competência delegada para autorizar a aquisição de bens e serviços.

As despesas de fundo de maneo são reembolsadas ao serviço requisitante mediante receção de listagem resumo, acompanhada pelos documentos de despesa assinados pelo

responsável pelo fundo de manuseio (ver Anexo ). Esta relação contém o nome do fornecedor, a descrição da aquisição, o número do documento, a designação do serviço a que se destina, o código do centro de custos do serviço e o valor.

A referida documentação provém do posto de trabalho designado por "receção de documentos". A assistente técnica confere os documentos de despesa com a listagem (faturas simplificadas, faturas e recibos, talões de estacionamento, talões de portagem entre outros) e gera nota de encomenda. Regista os documentos de despesa no módulo de faturas conferidas e emite autorização de pagamento que é visada pela responsável do setor da despesa antes de remetida ao CA para autorização.

O pedido de reembolso é registado em aplicação Excel para posterior controlo de valores.

#### **4.2.10 Gestão de contas correntes de doentes de psiquiatria**

O CHUC é responsável pela gestão de valores que os doentes de psiquiatria em regime de internamento têm depositado em conta bancária (ver Anexo ). Atualmente, os doentes de psiquiatria encontram-se internados nas unidades de Sobral Cid, HUC e em instituições privadas (Fundação Assistência, Desenvolvimento e Formação Profissional, Casa Saúde Rainha Santa Isabel e Solar das Chãs).

Compete ao setor da despesa registar o crédito de valores que resulta maioritariamente do pagamento de pensões de reforma, dos incentivos pagos pelo Centro Hospitalar por desempenho de tarefas ao abrigo de programas de formação de doentes em ambulatório, das transferências dos serviços prisionais para doentes que cumprem medida de segurança e das bolsas de cursos de formação do Plano Operacional de Inclusão Social e Emprego.

Cabe ainda ao setor da despesa o controlo da saída de valores que se destina a suprir as necessidades dos doentes de acordo com valores propostos pela Comissão de Acompanhamento e autorizados pelo CA (valor utilizado para aquisição de produtos de higiene, roupa e outras despesas pessoais).



Mensalmente é feita a distribuição de juros das contas mantidas à ordem e a prazo pela conta corrente que é mantida para todos os doentes. Esta distribuição é efetuada com base nos valores de juros que são comunicados pelas entidades bancárias.

A entrega de espólio constitui mais uma das obrigações do Centro Hospitalar e acontece sempre que ocorre o óbito do doente e os familiares reclamam o que lhes é legalmente devido<sup>27</sup>.

As entradas de valores destes utentes podem ocorrer por via de vale postal ou por transferência bancária.

Um número elevado de vales postais dá entrada na secretaria-geral dos HUC por constar no cartão do cidadão de cada utente a morada do Centro Hospitalar. Os vales relativos aos internamentos externos são triados por instituição e registados em listagem formato Excel e em seguida são remetidos para a tesouraria para a obtenção de assinaturas dos doentes e respetivos tutores para levantamento e/ou depósito.

Os vales provenientes do Sobral Cid (doentes da forense e doentes crónicos) são enviados para a tesouraria para depósito em conta.

A tesouraria devolve à assistente técnica do setor da despesa o comprovativo dos depósitos que serve de base para o registo do crédito em conta na aplicação.

O registo de entrada de valores via transferência bancária é efetuado mediante recebimento de cópia de extrato bancário que evidencia o crédito em conta, após conferência dos ordenantes.

A saída de valores pode destinar-se a diferentes instituições e para diferentes fins.

O registo de saída de valores relativo à transferência mensal para a Fundação Assistência Desenvolvimento e Formação Profissional, Irmãs Hospitaleiras e Solar das Chãs, também conhecido por “dinheiro de bolso”, é efetuado com base no valor previamente proposto

---

<sup>27</sup> A devolução dos espólios à família ou a sua reversão a favor do Centro Hospitalar rege-se pelo Decreto-Lei nº 253/78.

pela Comissão de Acompanhamento<sup>28</sup> e autorizado pelo CA. É elaborada uma lista de valores e emitida guia de saída, ao mesmo tempo que se elabora documento para ordem de transferência bancária via fax. Seguidamente, estes documentos são enviados ao responsável do setor da despesa para visto e posterior autorização pelo vogal executivo do CA. Após confirmação do envio do pedido de transferência via fax é remetido aviso de pagamento via correio eletrónico às instituições.

No que respeita à saída de valores para os utentes das unidades de Arnes e Sobral Cid, referente a despesas eventuais, a assistente técnica começa por recolher os recibos de levantamento para verificação de saldo disponível, validados por um elemento da equipa médica e pelo próprio doente. Com base nestes, elabora lista de valores e emite guia de saída acompanhada de cheque que posteriormente será levantado para entrega ao doente do valor em numerário (o valor será entregue nas unidades por um tesoureiro, que ali se desloca para o efeito). A guia de saída e o cheque são entregues ao responsável do setor da despesa para envio de autorização do vogal executivo da área financeira.

A saída de valores por transferência bancária para a Fundação Assistência Desenvolvimento e Formação Profissional, Irmãs Hospitaleiras e Solar das Chãs, para fazer face a despesas com produtos de higiene e outras despesas, têm um processo de registo semelhante. Assim, são recebidas as faturas, provenientes das diversas instituições, através do posto de trabalho do correio que suportam a elaboração da listagem em Excel para obtenção dos valores totais por doente e cruzamento com a base de dados das disponibilidades financeiras. Após a verificação da existência de saldo para o pagamento, as faturas são enviadas à Comissão de Acompanhamento para a confirmação da elegibilidade da despesa.

As faturas de despesas diversas, já devidamente confirmadas, servirão de base para a emissão de guia de saída, bem como documento de ordem de pagamento por transferência bancária a ser enviado via fax que, em momento ulterior à sua autorização pelo vogal executivo do CA, será remetido ao banco.

---

<sup>28</sup> A Comissão de Acompanhamento foi nomeada para acompanhar o processo de internamento dos doentes de psiquiatria em unidades de cuidados de saúde privadas.

Quanto ao registo de saída de valores relativo à entrega de espólio é feito mediante a receção da informação do óbito do doente proveniente do serviço de gestão de doentes e da cópia da habilitação de herdeiros proveniente do serviço jurídico/contencioso. É elaborada guia de saída em conformidade e emitido cheque em nome do cabeça de casal. Conforme o procedimento estabelecido, é remetida guia de saída e o respetivo cheque ao coordenador do setor da despesa, para obtenção das assinaturas necessárias à validação do cheque.

#### **4.2.11 Reconciliação de extratos de fornecedores**

A reconciliação de extratos de fornecedores permite a deteção de divergências entre os registos gravados na conta corrente que existe no setor da despesa e a do próprio fornecedor (ver Anexo ). Este mecanismo de controlo é acionado pelas seguintes razões:

- norma do setor da despesa que tem previsto o cruzamento de informação com o fornecedor com uma periodicidade de pelo menos duas vezes no ano;
- solicitação do próprio fornecedor;
- pedido das equipas de auditoria externa de esclarecimento das divergências em conta corrente.

A operação em causa implica a comparação dos movimentos registados pelas duas partes, CHUC e fornecedor, utilizando a ferramenta de cálculo do Excel. O objetivo é tratar todas as situações anómalas até que o saldo coincida.

#### **4.2.12 Compensação financeira de débitos e créditos**

O CHUC assegura mensalmente a compensação financeira dos débitos e créditos entre as várias entidades do SNS de acordo com a indicação da tutela<sup>29</sup> (ver Anexo ). Esta compensação é efetuada de acordo com listagem emitida pela ACSS recebida via correio eletrónico, da qual constam todas as faturas a regularizar discriminadas por entidade. O assistente técnico emite autorização de pagamento individual no módulo opções diversas

---

<sup>29</sup> A ACSS gere os saldos das faturas das instituições do SNS através de uma compensação financeira de débitos e créditos, o que lhe permite a atualização e monitorização mensal do processo de faturação das entidades.

- liquidação de faturas - do controlo do plano, de acordo com procedimento já enunciado para a liquidação de despesa a fornecedores.

### **4.3 Análise e avaliação funcional do setor da despesa**

Neste ponto apresentamos os resultados obtidos a partir da análise crítica ao levantamento dos procedimentos efetuado no ponto anterior, conjuntamente com a análise documental, observação e entrevistas (cujos resultados se apresentam nos anexos 18.1 a 18.18). Esta análise permite identificar os pontos fracos e fortes do controlo interno e desta forma propor algumas melhorias, apresentando uma proposta de manual de controlo interno para o setor da despesa. Considerámos para esta análise os princípios de controlo interno estabelecidos pelo TC por entendermos que são o primeiro objetivo a atingir, remetendo-se para uma segunda fase os restantes princípios subjacentes ao modelo de COSO.

#### **4.3.1 Análise geral do controlo**

A análise dos procedimentos e dos mecanismos de controlo através da investigação documental levou à constatação de que não existem formalmente instituídos métodos e procedimentos ao nível do setor mas que existem orientações e diretrizes tendentes à resolução de casos de disfuncionalidade, bem como o conhecimento de regulamentos do CHUC, que incidem de forma geral sobre controlo interno e riscos, a saber:

- constatou-se a existência de um Regulamento Interno que no seu art.º 71º refere as especificidades dos SF, nomeadamente as suas competências e a necessidade de assegurar a escrituração contabilística dos registos patrimoniais e de caixa;
- verificou-se a existência de um Plano de Prevenção de Riscos de Gestão (2013) que indica a gestão de riscos como uma responsabilidade de todos os colaboradores do CHUC e, nos termos do ponto 2 do art.º 7.º da Lei nº 54/2008 de 4 de setembro, “são consideradas atividades de risco agravado, designadamente, as que abrangem aquisições de bens e serviços...” englobando portanto os SF como uma área de risco;
- verificou-se a existência de um Código de Ética que contempla, em conformidade com os princípios de bom governo das empresas do setor empresarial do Estado e demais

legislação aplicável, um conjunto de regras de conduta que devem nortear os comportamentos e as atitudes dos profissionais face aos utentes, aos fornecedores e às entidades externas;

- apurou-se que existe um Regulamento sobre Comunicação de Irregularidades no CHUC, que visa tornar o processo de comunicação de eventuais irregularidades mais eficaz, célere e idóneo de confirmação, investigação e decisão, de acordo com os princípios éticos e de confidencialidade que constam do Código de ética em vigor no CHUC.

A partir da observação em campo efetuada constatou-se que o CHUC tem as suas contas certificadas por um Revisor Oficial de Contas, verificando-se que a execução do trabalho deste profissional independente tem contribuído para a melhoria das medidas de controlo interno com sugestões de alterações ao nível dos procedimentos contabilísticos, melhorias e retificações às tarefas do setor.

Embora não existam mecanismos formais de monitorização e controlo das atividades, verificou-se o respeito pelas competências atribuídas ao longo do ciclo da despesa. Apresenta-se como exemplo a verificação efetuada pelo coordenador relativamente a todos os pedidos de criação, alteração ou anulação de código de fornecedor ou o visto aposto em todas as autorizações de pagamento de despesa confirmando o processo relativo ao registo das faturas.

Foram ainda reveladas práticas tendentes à segregação de funções e à rotatividade dos trabalhadores envolvidos em todos os procedimentos, identificando-se claramente os postos de trabalho associados a cada procedimento e o regime de substituição implementado para suprir ausências por motivo de férias ou de doença.

Observou-se controlo hierárquico nas ações de registo para cada procedimento, em concreto no que respeita aos sistemas de informação, com a atribuição de níveis de acesso à aplicação contabilística GIAF, ou ainda com a distribuição de documentação pelos postos de trabalho de cada procedimento pelo superior hierárquico.

Ao nível organizacional reconheceu-se que têm vindo a ser implementadas práticas no sentido de elevar o desempenho do setor, quer pela utilização de soluções

proporcionadas por aplicações informáticas como garante da fiabilidade e confidencialidade da informação prestada e armazenada, quer pela concentração de tarefas relativas a um procedimento num só elemento, privilegiando a segregação de funções por procedimento. Como exemplo, podemos mencionar a reorganização de tarefas correspondentes a procedimentos executados por funcionários provenientes dos antigos hospitais que foram sistematizadas de forma a concentrar, uniformizar e especializar a sua execução, sendo inibida a participação destes elementos em tarefas potencialmente conflituantes.

Observou-se que o Diretor dos SF, enquanto figura principal na consolidação organizacional dos SF, se mostrou recetivo ao levantamento dos controlos existentes e focado na construção de um sistema de controlo interno para o setor. Concretamente no que diz respeito ao setor da despesa revelou conhecimento das técnicas e práticas associadas ao controlo operacional e ao reporte a prestar às solicitações internas e externas.

Ainda ao nível da direção dos SF, foi reconhecida a necessidade da existência de um adequado controlo interno enquanto instrumento indispensável à boa gestão do serviço. Constatou-se que após o processo de fusão houve procedimentos que se tornaram desajustados à nova realidade, nomeadamente no que se refere à aplicação da nova legislação, ao ajustamento a novas tecnologias, à alteração e inserção de recursos humanos, bem como à alteração de processos. Nesse sentido foram adotadas medidas de controlo interno, com base nos anteriores manuais de procedimentos, que asseguram a segurança organizacional.

Foi considerado igualmente importante a implementação setorial de ferramentas como o manual de procedimentos de controlo interno no sentido de uniformizar, melhorar e formalizar a aplicação das práticas já existentes.

#### **4.3.2 Pontos fortes do sistema de controlo interno**

Os pontos fortes foram avaliados com ênfase nos princípios do controlo interno, nomeadamente no controlo de operações, segregação de funções, definição de autoridade e de responsabilidade e registo metódico dos factos aplicados aos

procedimentos estudados. Estes pontos fortes, apontados pelos entrevistados, permitiram enunciar contributos positivos, referidos como “influência positiva” na Tabela 4.

Verificou-se que existe preocupação com a evidência dos procedimentos e dos controlos manuais nos documentos de suporte das transações, para que não exista dúvida quanto ao seu cumprimento. Essa evidência é demonstrada através de assinatura/rúbrica ou aposição de carimbo, símbolo gráfico ou menção nos diversos passos do processo.

Constatou-se também que embora não exista manual de procedimentos de controlo interno instituído existe uma preocupação de supervisão que permite que os controlos continuem a operar de forma apropriada.

Quanto à segregação de funções, o setor da despesa é independente do setor de compras e de tesouraria. Igualmente, do ponto de vista organizacional, as tarefas dentro do setor estão distribuídas de tal forma que um único indivíduo não pode estar envolvido na conferência, registo e processamento de uma transação.

O processamento da informação é feito de forma programada, levada a cabo por utilizadores e por controlos exercidos sobre as operações da função informática. O *software* contém avisos de segurança que diminuem a probabilidade de erro (exemplo: informa a validade das certidões de não dívida dos fornecedores sempre que é emitida uma autorização de pagamento).

A totalidade do registo é assegurada pela verificação da sequência numérica, pela comparação informática com dados processados, pela conferência detalhada de dados em relatórios informáticos com os dados introduzidos e a reconciliação, manual ou informática, de totais de controlo ou de saldos contabilísticos.

Por outro lado, a exatidão do registo, devidamente introduzida a informação relativa a cada transação, é filtrada pela comparação informática da exatidão de campos comparados e a verificação programada de formato (com a impossibilidade de introduzir determinado tipo de informação nos campos). Os documentos de despesa são objeto de conferência resultando da conformidade com os critérios pré-definidos (com base nos

documentos de suporte e na informação da aplicação de aprovisionamento). É efetuado um adequado controlo contabilístico sobre quantidade, tipo de mercadoria e valor.

As autorizações das transações são controladas informaticamente nas aplicações de aprovisionamento, recursos humanos e contabilidade e as autorizações para pagamento são controladas manualmente pelo coordenador do setor da despesa e pelo vogal executivo do CA para a área financeira.

A manutenção da informação em registos é controlada pela verificação detalhada, regular e cíclica dos dados em ficheiro, bem como através da confirmação independente por terceiros (envio de extratos), a produção de relatórios e investigação de dados que não são alterados.

A Tabela 3 resume as respostas obtidas para as dimensões de controlo interno referidas.



Tabela 3 - Análise de procedimentos – Pontos fortes

Princípios do controlo interno	Pontos fortes	Influência positiva
Controlo das operações	<ul style="list-style-type: none"> <li>- controlos manuais nos documentos de suporte evidenciados através de assinatura/rúbrica, carimbo, símbolo gráfico ou outra menção em todos os procedimentos</li> <li>- controlo informático e físico nas operações de conferência, registo e pagamento de documentos</li> <li>- frequência de controlo diário, semanal, mensal ou anual dependendo do procedimento</li> </ul>	Asseguram o cumprimento das normas legais e dos procedimentos
Segregação de funções	- cada individuo não pode acumular uma ou mais funções (a equipa do setor da despesa está dividida em subequipas: receção de correio, conferência de faturas, registo de faturas e pagamento de faturas)	Impede o desempenho de funções potencialmente conflitantes
Definição de autoridade e de responsabilidade (definição de níveis de autoridade e responsabilidade com rigor)	- controlo manual das autorizações das transações e dos pagamentos	Contribui para um adequado desempenho das atividades e para a realização dos objetivos do setor
Registo metódico dos factos (verificar as regras contabilísticas com provas ou documentos)	- processamentos feitos por utilizadores de acordo com o planeamento e com controlos sobre as operações informáticas	Previne e evita a ocorrência de erros e distorções da informação/documentação tratada

#### 4.3.3 Pontos fracos do sistema de controlo interno

Tratada a informação obtida e analisadas as respostas obtidas sob o ponto de vista das mais relevantes vulnerabilidades, apontaremos de seguida os pontos fracos associados aos procedimentos revistos, identificando qual a influência negativa que podem ter.

Quanto ao procedimento de receção do correio (procedimento 1), o entrevistado apontou dificuldades no âmbito da identificação do processo de aquisição relativo às faturas. Quando o fornecedor não menciona o número da encomenda na fatura é necessário questionar o responsável pela compra, o serviço requisitante (nota de encomenda) ou o fornecedor (comprovativo da prestação do serviço ou guia de remessa) ficando a fatura bloqueada. Esta situação compromete a contabilização adequada e atempada dos documentos.

As operações relativas à criação, alteração e anulação dos dados mestres de fornecedores (procedimento 2) não carecem de aprovação pela chefia de gestão de compras e o seu registo na aplicação informática de contabilidade é feito pelo setor da despesa a partir de documentos avulso dado que não existe “ficha de dados de fornecedor” normalizada. A inscrição de fornecedores nas condições anteriormente referidas pode refletir-se negativamente na qualidade dos dados introduzidos na ficha do fornecedor, nomeadamente a natureza do fornecedor, os dados fiscais ou a identificação das condições de pagamento.

O cabimento (procedimento 3) é efetuado mediante pedido via correio eletrónico. A maior dificuldade apresentada pelo entrevistado relaciona-se com o incumprimento do prazo de 24 horas estabelecido para a formalização do pedido ao setor da despesa o que motiva uma acumulação de pedidos (diariamente são feitos uma média de 350 pedidos de informação de cabimento).

A conferência das faturas (procedimento 5) depende do cruzamento da informação que consta da mesma com a nota de encomenda em suporte papel e com o registo informático da confirmação da despesa. Segundo o responsável por esta tarefa, a falta da nota de encomenda em suporte papel pode propiciar atrasos ou mesmo levar à não contabilização da despesa.

Igualmente se constatou que é possível, ainda que acidentalmente, a área de aprovisionamento alterar informação de conferência na aplicação informática, enquanto o mês não se encontra contabilisticamente encerrado.

A utilização de aplicações informáticas diversas nos polos do CHUC obriga a procedimentos de conferência de faturas diferentes que resultam num maior gasto de tempo em cada processo e uma maior probabilidade de erro.

Ao nível do registo das faturas (procedimento 6) salienta-se que, embora não seja frequente, acontece, por vezes, os fornecedores não cumprirem a obrigação de entrega das faturas originais no setor da despesa. As faturas não dão entrada num local único para controlo e tratamento administrativo. Apesar de constar da nota de encomenda,

remetida ao fornecedor, que os originais devem ser enviados para o setor da despesa, muitas vezes são remetidas para o aprovisionamento a acompanhar a mercadoria.

Os entrevistados confirmaram a existência de faturas com dados fiscais incorretos ou parcialmente inexistentes, o que na sua maior parte se deve à utilização dos dados fiscais dos três hospitais que estiveram na origem do CHUC. Trata-se de uma ocorrência que, embora tenha vindo a diminuir, ainda acontece.

Ao nível do aprovisionamento o atraso na confirmação da despesa deve-se na sua maior parte à operação de logística/aprovisionamento responsável pela entrada de material, refletindo-se no registo da despesa fora do período contabilístico correspondente à emissão da fatura.

Igualmente ocorrem erros no registo das faturas decorrentes da não inscrição simultânea das tabelas de centros de custo nas aplicações de aprovisionamento e contabilidade.

No ano de 2014, a liquidação da despesa a fornecedores (procedimento 7), teve um prazo médio de pagamento de 221 dias<sup>30</sup>. De acordo com o Decreto-Lei nº 127/2012, de 21 de junho, consideram-se pagamentos em atraso as contas que permaneçam por liquidar mais de 90 dias posteriormente à data de vencimento, constatando-se, portanto, um incumprimento do objetivo.

A equipa do setor da despesa refere que este facto origina reclamações de fornecedores com consequências em duas vertentes. Por um lado, os postos de atendimento telefónico e presencial sofrem uma constante sobrecarga de pedidos de esclarecimento que minimizam o tempo disponível para o desenvolvimento das tarefas programadas, por outro, os endereços de correio eletrónico institucionais recebem dezenas de mensagens diárias a que é impossível responder em tempo útil.

O processamento de vencimentos (procedimento 8) é integrado na aplicação de contabilidade a partir da aplicação de recursos humanos. Por se tratar de uma aplicação recente, existem erros que resultam das discrepâncias entre as tabelas de contabilização

---

<sup>30</sup> Relatório de contas de 2014.

das duas aplicações e que se refletem num tempo excessivo da operação, uma vez que o processo só se completa quando a informação é coincidente.

Pese embora o número e o valor de faturas tenha vindo a diminuir, verifica-se ainda a contabilização de um elevado número de faturas relativas a compras efetuadas através do fundo de maneo (procedimento 10).

No CHUC a manutenção de saldos de fornecedores que passa pela avaliação da posição de fornecedores relativamente à entidade, receção de extratos de conta e reconciliação é condicionado pelo elevado número de fornecedores registados na base de dados.

Atendendo a que se trata de uma ferramenta imprescindível para a deteção de erros o número de reconciliações é ainda insuficiente (procedimento 12).

Relativamente às reconciliações efetuadas são comunicados aos fornecedores os erros detetados, identificando-se a tipologia de erro e o setor que deve ser envolvido na tentativa de resolução (SF, serviço de aprovisionamento, serviço de instalações e equipamentos, serviços farmacêuticos ou logística). Atualmente grande parte dos erros detetados não tem resposta atempada apesar da insistência dos responsáveis pela conferência de faturas do CHUC. Este facto tem um impacto negativo nas contas correntes dos fornecedores que mantêm diferenças de saldos muitas vezes só esclarecidos no final do ano.

A compensação financeira das faturas e notas de crédito relativas a outras entidades do SNS (procedimento 13) é dificultada quando se detetam discrepâncias nos saldos das contas correntes, ou seja, a não assunção de uma ou mais faturas por uma entidade.

A Tabela 4 resume os pontos fracos detetados nos diferentes procedimentos.

Tabela 4 - Análise de procedimentos – pontos fracos

Descrição do procedimento	Pontos fracos	Influência negativa
Receção de correio (procedimento 1)	Incumprimento de regras na emissão da fatura por parte de fornecedores (omissão do nº da nota de encomenda)	Associação da fatura à nota de encomenda errada
Ficheiro mestre de fornecedores (procedimento 2)	Inexistência de ficha de abertura de fornecedor	Erros nos dados introduzidos na aplicação
Cabimentação (procedimento 3)	Incumprimento de prazo mínimo definido para o aprovisionamento elaborar o pedido de informação de cabimento	Aumento da probabilidade de erro e atraso dos pedidos efetuados em tempo útil
Conferência de faturas (procedimento 5)	Não envio das notas de encomenda em suporte de papel por parte do serviço de aprovisionamento	Possibilidade de não contabilização da despesa
	Alteração de dados da Nota de Encomenda na aplicação de aprovisionamento após conferência e registo da fatura no setor da despesa	Discrepância de informação entre as aplicações
Conferência de faturas (procedimento 5.2.)	Falta de padronização de processos de conferência decorrente da utilização de aplicações de gestão de doentes com características diferentes (difere entre os polos)	Nuns casos a confirmação é feita <i>on line</i> , noutros é feita em papel
Registo de faturas (procedimento 6.1.)	Incumprimento por parte do fornecedor da obrigatoriedade da entrega das faturas no setor da despesa	Possibilidade de não contabilização da despesa
	Documentos de despesa sem dados fiscais ou com dados fiscais errados	Impossibilidade de registo da fatura
Registo de faturas (procedimento 6.2.)	Atraso na operação de logística que dá origem à entrada de material	Contabilização da despesa fora do período correspondente à emissão da fatura
	Utilização de centros de custo na aplicação de aprovisionamento que não estão inscritos na aplicação de contabilidade	Impossibilidade de registo da fatura
Liquidação de despesa a fornecedores (procedimento 7)	Inexistência de dias dedicados a atendimento para matérias específicas	Pressão contínua nos postos de atendimento e no correio eletrónico devido ao atraso nos pagamentos
Integração de movimentos de vencimentos (procedimento 8)	Introdução de alterações nas aplicações sem serem feitas em paralelo	Erros na integração decorrentes das discrepâncias entre as aplicações da contabilidade e dos recursos humanos
Contabilização de fundo de maneio (procedimento 9)	Elevado número de faturas de compras através de fundo de maneio	Inexistência de processo de compras organizado
Reconciliação de saldos (procedimento 12)	Menos 5 reconciliações por mês	Maior dificuldade na deteção de erros
	Atraso na resposta do fornecedor às questões postas relativamente aos erros reportados	Atraso no registo das faturas
Compensação financeira de débitos e créditos (procedimento 13)	Discrepâncias entre extratos de conta corrente	Impossibilidade de compensação de débitos e créditos

#### **4.3.4 Propostas de melhoria**

Da análise dos resultados, verificou-se que existem pontos fortes e fracos em vários procedimentos no ciclo da despesa. Assim, foi dada especial atenção aos pontos fracos do setor da despesa, com vista a um melhor desempenho e a fim de que os objetivos dos SF não sejam prejudicados.

As propostas de melhoria devem entender-se como o delinear de ações que, para além de envolverem a equipa dos SF, se estendam aos serviços a montante, dado que se pretende que os pontos fracos sejam minimizados ou mesmo eliminados, muitas vezes com medidas transversais a outros serviços.

Para tal, propomos algumas recomendações e propostas de melhoria, que se apresentam de seguida:

##### **a) Receção de correio interno e externo (procedimento 1)**

O acompanhamento presencial do posto de trabalho de receção do correio interno e externo confirmou o incumprimento por parte dos fornecedores da norma do CHUC que obriga à menção do número da nota de encomenda na fatura. Este requisito está contido na nota de encomenda, mas a sua posição difere consoante a área de aprovisionamento que lhe deu origem. Propõe-se que haja uniformização do campo de instruções contido na nota de encomenda de forma a acrescentar visibilidade à informação. De igual forma, sugere-se o envio de uma circular ao fornecedor que dê conta da não-aceitação de documentos que não cumpram as normas prescritas na nota de encomenda.

##### **b) Criação, alteração e anulação de dados mestre de fornecedores (procedimento 2)**

Não existe uma ficha normalizada para a abertura, alteração ou anulação de código de fornecedor, de forma a minimizar erros no preenchimento correto de todos os dados contidos no módulo de gestão de terceiros onde são geridos os dados mestre de fornecedores.

Sugere-se a obrigatoriedade do preenchimento de ficha de abertura normalizada, que seja acompanhada pela cópia de cartão de contribuinte e certificação bancária de dados

para transferência bancária, por forma a ser construída, a partir dessa data, uma base de dados mais uniforme e de fácil consulta.

**c) Cabimentação – processos de adjudicação (procedimento 3) e Conferência de faturas (procedimento 5)**

Entende-se também que é indispensável uma análise aos mecanismos informáticos, uma vez que estes poderão dar um grande contributo, não só a assegurar a fiabilidade e conformidade da informação, mas também através da criação de automatismos que desobriguem o carregamento múltiplo da informação em diversos sistemas. Esta medida poderia obviar situações como o aumento da probabilidade de erro e atraso na resposta ao pedido de informação de cabimento ou à discrepância de informação nas tabelas de centros de custos das aplicações de aprovisionamento e contabilidade.

**d) Conferência de faturas do serviço de instalações e equipamentos, prestações de serviços e contratos de manutenção (procedimento 5.2.)**

Em referência ao tratamento de situações de dificuldades processuais decorrentes da falta de padronização de processos de conferência decorrente da utilização de aplicações de gestão de doentes com características diferentes (diferentes entre os polos do CHUC), recomenda-se a formalização de equipas transversais com a capacidade e as competências na área que contribuam para o esclarecimento de situações dúbias.

**e) Registo de faturas, notas de crédito e de débito em conta corrente (procedimento 6.1.)**

Relativamente ao incumprimento por parte dos fornecedores, quer da emissão das faturas de acordo com as normas legais, ou seja, incluindo os corretos dados fiscais, quer do envio das faturas para Serviços do CHUC que não os SF, sugere-se, por um lado, que a nota de encomenda enviada ao fornecedor contenha uma informação com as condições de aceitação de faturas. Por outro lado, e no sentido de se conseguir localizar rapidamente faturas que não são remetidas para o setor da despesa, sugere-se a instalação de um sistema de gestão documental que permita verificar a existência de documentação ou processos em qualquer momento nos diversos pontos de receção e envio de correio dispersos pelas unidades funcionais do CHUC.

**f) Registo de faturas, notas de crédito e de débito conferidas (procedimento 6.2.)**

No sentido de serem uniformizados os códigos de centros de custo utilizados pelas aplicações de aprovisionamento e de contabilidade está a ser desenvolvido um trabalho de reorganização e construção de uma tabela única, cuja estrutura básica mereceu aprovação pelo CA. No entanto, no sentido de minimizar os inconvenientes resultantes das diferenças entre aplicações, aconselha-se a atualização da tabela de conversão para os casos excecionais (não contidos na tabela de conversão atual). Devem, também, diligenciar para que nas áreas sobrepostas ou díspares, sejam harmonizadas as nomenclaturas e sempre que possível utilizados os códigos e nomenclaturas existentes no setor da despesa.

**g) Liquidação de despesa / vencimentos (procedimento 8)**

A introdução de alterações às aplicações de contabilidade e recursos humanos não são feitas em paralelo o que provoca conflitos no momento da integração dos vencimentos. Atendendo ao impacto deste facto no tempo de integração dos vencimentos, recomenda-se a adoção de um procedimento que permita a atualização simultânea de ficheiros nas duas aplicações, ou seja, uma atualização técnica das tabelas utilizando a informação que é disponibilizada pelo setor da despesa designadamente no âmbito da atualização dos centros de custo e do plano de contas.

**h) Fundo de maneo (procedimento 9)**

No que respeita ao pagamento e reembolso de despesas de carácter urgente, embora seja respeitada a sua finalidade, constatou-se um elevado número de faturas de despesas de materiais de conservação e reparação suportadas. Assim, entendemos ser de recomendar um mapeamento dos materiais adquiridos por forma a serem instruídos processos de aquisição transversais a todos os serviços. Esse esforço foi iniciado entretanto e está a ser desenvolvido envolvendo o serviço de instalações e equipamentos e o serviço de aprovisionamento.



**i) Reconciliação de extratos de fornecedores (procedimento 12)**

Face ao elevado número de fornecedores e de documentos de despesa movimentados, e no sentido de prevenir erros e de efetuar uma deteção atempada de faturas não contabilizadas, sugere-se a elaboração de reconciliações de extratos com uma periodicidade mensal a entidades previamente selecionadas. Deverá ser feita a documentação das divergências encontradas, que estarão acessíveis a todas as partes intervenientes no processo de aquisição, o que permitirá o desenvolvimento de medidas corretivas e procedimentos internos, indicando, inclusive, um prazo máximo para as partes visadas reportarem as conclusões ao setor da despesa.

A Tabela 5 resume as principais recomendações de melhoria por procedimento.

Tabela 5 - Recomendações de melhoria para os procedimentos do setor da despesa

Procedimento	Pontos fracos	Recomendações
1	Incumprimento de regras na emissão e no envio da fatura por parte de fornecedores (omissão do nº da nota de encomenda)	Envio de circular ao fornecedor informando da não-aceitação de documentos sem dados fiscais corretos e obrigatoriedade de envio dos originais ao setor da despesa Uniformização de campo nas notas de encomendas emitidas no aprovisionamento e no serviço de instalações e equipamentos onde igual informação esteja bem visível Implementação de circuito de gestão documental
2	Inexistência de ficha de abertura de código fornecedor	Criação de ficha de abertura com a obrigatoriedade de entrega de cópia de cartão de contribuinte e certificação bancária de dados para transferência bancária
3	Incumprimento de prazo mínimo definido para o aprovisionamento elaborar o pedido de informação de cabimento	Implementação de solução informática para a obtenção da referida informação <i>on line</i>
5	Não envio das notas de encomenda em suporte de papel por parte do serviço de aprovisionamento	Implementação de solução informática para o acesso à nota de encomenda <i>on line</i>
	Alteração de dados da nota de encomenda na aplicação de aprovisionamento após conferência e registo da fatura no setor da despesa	Instalação de opção que impeça modificações após registo da fatura nos SF
5.2	Falta de padronização de processos de conferência decorrente da utilização de aplicações de gestão de doentes com características diferentes (difere entre os polos)	Uniformização de procedimentos
6.1	Incumprimento por parte do fornecedor da obrigatoriedade da entrega das faturas no setor da despesa SF	Envio de circular ao fornecedor informando da impossibilidade da contabilização da despesa em anos subsequentes
	Documentos de despesa sem dados fiscais ou com dados fiscais errados	Reforço de pedido ao serviço de aprovisionamento que comunique exigência da entrega dos documentos com dados fiscais aos fornecedores
6.2	Atraso na operação de logística que dá origem à entrada de material	Sugestão de plano integrado entre o aprovisionamento, logística e SF
	Utilização de centros de custo na aplicação de aprovisionamento que não estão inscritos na aplicação de contabilidade	Uniformização das tabelas de centros de custo
8	Introdução de alterações nas aplicações sem serem feitas em paralelo	Atualização simultânea de ficheiros nas aplicações RHV e GIAF
9	Elevado número de faturas de compras FM	Mapeamento dos materiais adquiridos com vista à abertura de procedimento de compras
12	Menos de 5 reconciliações por mês	Recomendação de implementação de número superior de reconciliações a efetuar mensalmente
	Atraso na resposta do fornecedor e da área de aprovisionamento às questões postas relativamente aos erros reportados	Criação de equipa transversal às áreas de contabilidade e aprovisionamento para tratamento destas questões

Outra das situações observadas, transversal a todos os procedimentos, foi o número elevado de variantes que influenciam a organização e a execução dos processos do setor da despesa, o que revela a exigência do cumprimento estrito de normas, situação que no presente é dificultada pela inexistência de ferramentas de controlo interno, tais como um manual de procedimentos de controlo interno e de regulamentos internos em matérias como o fundo de maneio e a assistência médica no estrangeiro. Embora se encontrem implementadas as etapas processuais legalmente exigidas para o setor, os manuais de procedimentos e os regulamentos internos existentes (das entidades hospitalares que deram origem ao CHUC) não refletem a realidade organizacional e funcional do CHUC.

Considerando que o CHUC se encontra a promover a elaboração dos regulamentos internos de fundo de maneio e de assistência médica no estrangeiro, mas confirmando-se a ausência de um documento - manual de procedimentos de controlo interno - que reúna informações de forma sistematizada acerca dos procedimentos e que funcione como facilitador do funcionamento do setor, que fixe critérios e padrões, uniformizando a terminologia técnica e administrativa, normalizando as atividades e os métodos, de forma a garantir a execução correta dos processos, sugere-se a adoção de um manual de procedimentos de controlo interno com as referidas características. Este documento poderá disponibilizar informação que permitirá ir mais além, evitando equívocos sobre como deve ser efetuado um procedimento, contribuindo para a orientação de novos funcionários ou de antigos com novas funções, sempre numa lógica de eficiência e eficácia dos trabalhos realizados.

#### **4.3.5 Proposta de manual de procedimentos de controlo interno**

O sistema de controlo interno a adotar pelo setor da despesa deverá englobar o plano da organização do setor, as políticas, os métodos e procedimentos de controlo que contribuam para assegurar a realização dos objetivos previamente definidos e a responsabilidade dos intervenientes nos processos. Esta proposta de manual de procedimentos de controlo interno foi elaborada no pressuposto de que os pontos fracos apontados serão superados pela aplicação de medidas decorrentes de recomendações efetuadas e da aplicabilidade de regulamentos em estudo a esta data. Apresenta-se como um modelo a considerar para a construção do manual de procedimentos de controlo interno para o setor.

A centralização da função despesa num setor é um aspeto importante da conceção dos SF e que consubstancia a segregação de funções nas áreas inerentes à sua gestão: receita, tesouraria, contabilidade central e inventário. Esta função tem do mesmo modo subjacente uma articulação sistemática com os restantes setores, sendo de destacar a troca de informação de suporte imprescindível à tomada de decisão, a produção de dados para a gestão e prestação de contas e a contribuição para a manutenção da fiabilidade e da qualidade dos sistemas de informação.

Atendendo a todos estes aspetos propomos um manual de procedimentos de controlo interno para o setor da despesa (Anexo 19) contendo os seguintes elementos:

- objetivo a alcançar com o manual;
- âmbito de aplicação;
- organograma do setor da despesa;
- recursos humanos;
- sistemas de informação utilizados;
- competências
- atribuições e responsabilidades;
- procedimentos de controlo.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A crescente preocupação com a eficiência e a eficácia da gestão nos hospitais públicos, veio reforçar a necessidade do CHUC implementar um sistema de controlo interno na área financeira, entre outras, com o objetivo de salvaguardar a ocorrência de erros, ilegalidades e demais irregularidades, bem como pugnar pelo cumprimento de objetivos e pela prestação de informação atempada e rigorosa aos órgãos de gestão.

Enquanto estudo de caso, e dada a dimensão da Instituição, este trabalho restringiu-se ao enquadramento organizacional do setor da despesa, um setor considerado crítico pelo peso que tem dentro dos SF, lançando as bases para um estudo extensível a outros setores, por ventura pela aplicação do modelo de manual de procedimentos de controlo interno apresentado ou como ponto de partida para um novo conceito.

O setor da despesa raramente se apresenta como objeto de estudo por si só mas, no caso específico, as particularidades do setor da despesa, que abrange inúmeras valências, não só justificaram como limitaram o âmbito do trabalho.

Por outro lado, as ferramentas metodológicas usadas, nomeadamente a entrevista e a análise documental, poderão revelar resultados algo subjetivos por alguma falta de entendimento das questões formuladas e por algum eventual erro ou omissão por parte do investigador participante na sua condição de profissional no meio abrangente.

Apesar destas limitações, considera-se que no âmbito deste trabalho foram dadas indicações para o estabelecimento das melhores práticas de controlo para o setor da despesa.

As dificuldades encontradas e as limitações mencionadas levam-nos a considerar algumas vertentes que poderão ser consideradas em análises futuras.

Em nosso entender, o atual desafio que se coloca à gestão dos SF é o alargamento do estudo aos restantes setores que têm um sistema de controlo interno implementado ainda de forma incipiente, com vista à adoção de um manual de procedimentos transversal a todos os setores dos SF. Enquanto ferramenta de apoio nas operações a realizar na área financeira, o manual de procedimentos, contribuiria para o reforço da

qualidade da prestação e permitiria o acompanhamento da implementação e o desenvolvimento das melhorias refletidas em processos que lhes são transversais.

Outra das possibilidades de estudo poderá assentar na análise da informação financeira e das práticas administrativas, num setor onde ainda não exista sistema de controlo interno, e a reedição dessa mesma análise após a implementação e o desenvolvimento das alterações propostas.

Torna-se útil ressaltar que, como contributo direto deste estudo, foram já implementadas algumas sugestões de alterações aos procedimentos existentes. No momento da entrevista, referimos a necessidade da criação de uma ficha normalizada para a abertura, alteração ou anulação de código de fornecedor, de forma a minimizar erros no preenchimento correto de todos os dados contidos no módulo de gestão de terceiros onde são geridos os dados mestre de fornecedores. Foi entendido pelo setor avançar de imediato com a norma de preenchimento de ficha de abertura normalizada, com a obrigatoriedade de entrega de cópia de cartão de contribuinte e certificação bancária de dados para transferência bancária, por forma a ser construída, a partir dessa data, uma base de dados mais uniforme e de fácil consulta.

Foi também parcialmente materializada a sugestão da criação de automatismos informáticos, no caso, aplicado ao processo de informação de cabimento (procedimento 3). Esta operação é presentemente efetuada informaticamente, desobrigando a imputação manual da informação e libertando o recurso humano para outras funções.

Consideramos que este trabalho contribui para a implementação de um projeto de sistema de controlo interno e apresenta-se como um incentivo para que a nível técnico-administrativo sejam efetuadas alterações para resolução das fragilidades encontradas.

É de destacar o empenho e a receptividade demonstrada pelos participantes durante os trabalhos, constituindo um forte indicador da vontade da implementação do sistema de controlo interno, sendo que se considera que as nossas propostas deverão ser introduzidas no mais breve espaço de tempo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Administração Central do Sistema de Saúde (2015). *Controlo Interno e Auditoria Interna nos Hospitais EPE*. Fórum IPAI. Lisboa. Consultado em 06/07/2016, disponível em [http://www.ipai.pt/fotos/gca/iii\\_forum\\_acss\\_1433270892.pdf](http://www.ipai.pt/fotos/gca/iii_forum_acss_1433270892.pdf).
- American Institute of Certified Public Accountants (2007). *The Importance of Internal Controls in Financial Reporting and Safeguarding Plan Assets*. Consultado em 23/05/2015, disponível em [http://www.aicpa.org/InterestAreas/EmployeeBenefitPlanAuditQuality/Resources/PlanAdvisories/DownloadableDocuments/Plan\\_AdvisoryInternalControls-lowres.pdf](http://www.aicpa.org/InterestAreas/EmployeeBenefitPlanAuditQuality/Resources/PlanAdvisories/DownloadableDocuments/Plan_AdvisoryInternalControls-lowres.pdf).
- Barras, P. M. N. (2016). *O Ciclo PDCA no Sistema de Controlo Interno em Ambiente Hospitalar no SNS* (Dissertação apresentada à Universidade de Évora para obtenção do grau de Mestre em Gestão – Área de Especialização: Setor Público Administrativo, Universidade de Évora).
- Carmichael, D., Willingham, J. & Schaller, C. (1996). *Auditing Concepts and Methods*. (6ª Edição). New York: McGrawHill.
- Carvalho, J. H. P. (2000). *Prospeto dos Hospitais da Universidade de Coimbra*. Coimbra: Conselho de Administração dos HUC.
- Carvalho, J., Martinez, V. & Pradas, L. (1999). *Temas de Contabilidade Pública*. Lisboa: Editora Rei dos Livros.
- Caupers, J. (2009). *Introdução ao Direito Administrativo*. Lisboa: Âncora Editora (9ª edição).
- Centro Hospitalar e Universitário de Coimbra (2013). *Regulamento sobre Comunicação de Irregularidades*. Consultado em 16/09/2015, disponível em [http://www.chuc.min-saude.pt/media/docs\\_divulgacao\\_obrigatoria/Regulamento Sobre\\_Comunicacao\\_Irregularidades\\_\(Aud\\_Int\\_CHUC\\_\).pdf](http://www.chuc.min-saude.pt/media/docs_divulgacao_obrigatoria/Regulamento Sobre_Comunicacao_Irregularidades_(Aud_Int_CHUC_).pdf).
- Comissão Europeia (2012). *Compendium of the public internal control systems in the EU Member States*. Consultado em 27/06/2015, disponível em

[http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2011/compendium\\_27\\_countries\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2011/compendium_27_countries_en.pdf).

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (2013). *Internal Control – Integrated Framework*. Executive Summary.

Costa, A. S., Nascimento A.V., Cruz E. B., Terra L.L. & Silva M.R. (2013). *O Uso do Método Estudo de Caso na Ciência da Informação no Brasil*. Consultado em 10/10/2015, disponível em [www.revistas.usp.br/incid/article/download/59101/62099](http://www.revistas.usp.br/incid/article/download/59101/62099).

Costa, C. B. (2014). *Auditoria Financeira – Teoria & Prática*. Lisboa: Rei dos Livros.

Fachada F. J. C. (2014). *Sistema de Controlo Interno na Administração Central do Estado: o Caso dos Organismos do Ministério das Finanças*. (Dissertação apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra para obtenção do grau de mestre, Universidade de Coimbra).

Ferlie E., Asburner L., Fitzgerald L., Pettigrew A. (1999). *A Nova Administração Pública em Ação*. Brasília: UNB/ENAP.

Hayes R. S., Dassen R., Schilder A. & Wallage P. (2007). *Principles of Auditing An Introduction to ISAs*. Edition 2.1, © Pearson Education Limited. Consultado em 03/06/2015, disponível em <http://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CC8QFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.calstatela.edu%2Ffaculty%2Fhayes%2F524b%2FPower%2520Point%2FCh01.ppt&ei=klhvVbivAanddywO7ooGYAQ&usg=AFQjCNGQOZnCz1SVUfOTmboM9ErBuZXpVw>.

International Federation of Accountants (2015), International Auditing and Assurance Standards Board , *Handbook of International Quality Control, auditing, Review, Other Assurance, and Related Services Pronouncements*. 2015 Edition. Volume I, p. 25. Consultado em 19/07/2016, disponível em [https://www.iaasb.org/system/files/publications/files/IAASB-2015-Handbook-Volume-1\\_0.pdf](https://www.iaasb.org/system/files/publications/files/IAASB-2015-Handbook-Volume-1_0.pdf).



- Instituto Português de Auditoria Interna (2009). *O Enquadramento Internacional de Práticas Profissionais de Auditoria Interna*. Consultado em 23/09/2015, disponível em [http://www.ipai.pt/fotos/gca/ippf\\_2009\\_port\\_normas\\_0809\\_1252171596.pdf](http://www.ipai.pt/fotos/gca/ippf_2009_port_normas_0809_1252171596.pdf).
- International Organization of Supreme Audit Institutions (2004). *Guidelines for Internal Control Standards for the Public Setor; Internal Control Standards Subcommittee*. Consultado em 10/05/2015, disponível em [http://www.issai.org/media/13329/intosai\\_gov\\_9100\\_e.pdf](http://www.issai.org/media/13329/intosai_gov_9100_e.pdf).
- Ludke, M. & André, M. (1986). *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU.
- Morais, G. & Martins, I. (2013). *Auditoria Financeira – Função e Processo*. Lisboa: Áreas Editora.
- Reis I. J. C. (2005). *Sistema de Controlo Interno – Estudo de Caso numa Escola de Ensino Superior Público*. (Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para obtenção do grau de Mestre em Gestão Pública, Universidade de Aveiro).
- Silva M. I. L (2009). *Controlo Interno em Juntas de Freguesia*. (Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para obtenção do grau de Mestre em Administração e Gestão Pública, Universidade de Aveiro).
- Tribunal de Contas (1999). *Manual de Auditoria e de Procedimentos*. Lisboa: TC.
- Transparency International (2014). *Corruption Perceptions Index 2014: Results*. Consultado em 17/05/2015, disponível em [www.transparency.org/cpi2014/results](http://www.transparency.org/cpi2014/results).
- Vaz, R. P. F (2014). *Controlo Interno nos Agrupamentos de Centros de Saúde da Administração Regional de Saúde do Centro, I.P. – Estudo Exploratório*. (Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para obtenção do grau de Mestre em Administração e Gestão Pública).
- Yin, R. K. (2005). *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*. Porto Alegre: Bookman (3ª edição).

## LEGISLAÇÃO

*Decreto-Lei nº 253/1978 de 26 de agosto do Ministério dos Assuntos Sociais.* Diário da República: I Série (1978).

*Decreto-Lei nº 155/1992, de 28 de julho do Ministério das Finanças.* Diário da República: I Série (1992).

*Decreto-Lei nº 177/1992, de 13 de agosto do Ministério da Saúde.* Diário da República: I Série (1992).

*Decreto-Lei nº 166/1998, de 25 de junho do Ministério das Finanças.* Diário da República: I Série (1998).

*Decreto-Lei nº 185/2002, de 20 de agosto do Ministério da Saúde.* Diário da República: I Série (2002).

*Decreto-Lei nº 188/2003, de 20 de agosto do Ministério da Saúde.* Diário da República: I Série (2003).

*Decreto-Lei nº 93/2005, de 7 de junho do Ministério da Saúde.* Diário da República: I Série (2005).

*Decreto-Lei nº 233/2005, de 29 de dezembro do Ministério da Saúde.* Diário da República: I Série (2005).

*Decreto-Lei nº 141/2006, de 27 de julho do Ministério das Finanças e da Administração Pública.* Diário da República: I Série (2006).

*Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de janeiro do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações* (2008).

*Decreto-Lei nº 136/2010, de 27 de dezembro do Ministério da Saúde.* Diário da República: I Série (2010).

*Decreto-Lei nº 30/2011, de 2 de março do Ministério da Saúde.* Diário da República: I Série (2011).

*Decreto-Lei nº 111/2012, de 23 de maio do Ministério das Finanças.* Diário da República: I Série (2012).

*Decreto-Lei nº 244/2012, de 9 de novembro do Ministério da Saúde.* Diário da República: I Série (2012).

*Decreto-Lei nº 127/2012, de 21 de junho do Ministério das Finanças.* Diário da República: I Série (2012).

*Lei nº 8/1990, de 20 de fevereiro da Assembleia da República.* Diário da República: I Série (1990).

*Lei nº 27/2002, de 8 de novembro da Assembleia da República.* Diário da República: I Série (2002).

















*Lei nº 54/2008, de 4 de setembro da Assembleia da República.* Diário da República: I Série (2008).

*Portaria nº 898/2006, de 28 de setembro do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.* Diário da República: I Série (2006).

*Portaria nº 363/2010, de 23 de junho do Ministério das Finanças e da Administração Pública.* Diário da República: I Série (2010).

## **ANEXOS**

## SIMBOLOGIA UTILIZADA

	Início/Fim do processo
	Documento
	Processo
	Mensagem para o utilizador
	Mensagem do operacional
	Base de dados
	Entidade externa
	Ligação on line
	Alternativa/decisão (Sim/Não)
	Arquivo definitivo
	Arquivo temporário
	Entrada ou saída para consulta ou recolha de informação
	Entrada ou saída
	Referência exterior à página
	Autorização
	Correio eletrónico

## **Anexo 1 - Guião da entrevista ao diretor financeiro**

### Questões sobre controlo Interno

1. As medidas de controlo interno implementadas no setor da despesa garantem a consistência de procedimentos e os registos administrativos financeiros e contabilísticos?
2. Os métodos criados e os procedimentos definidos pelos responsáveis contribuem para assegurar o desempenho e controlo das atividades de forma adequada e eficiente?

### Análise funcional de vulnerabilidades

1. Identificação de pontos fortes
2. Identificação de pontos fracos

## **Anexo 2 - Guião da entrevista aos assistentes técnicos**

### Questões gerais

1. Identificação e enquadramento do setor e da função do entrevistado
2. Função avaliada (o quê?)
3. Operação (como?)
4. Descrição do processo

### Questões sobre controlo Interno

3. Tipo de controlo: manual (MAN), informático (INF) e físico (FIS)
4. Evidência de controlo: assinatura (A), rubrica (R), carimbo (C) ou símbolo gráfico (SG)
5. Frequência de controlo: diário (D), semanal (S), mensal (M) ou anual
6. Competência técnica e ética
7. Registo metódico dos factos

### Análise funcional de vulnerabilidades

3. Identificação de pontos fortes
4. Identificação de pontos fracos

**Anexo 3 - Tabela de reporte a efetuar pelo setor da contabilidade central às entidades supervisoras**

Entidade Supervisora	Periodicidade da Informação	Documentos
ACSS	Mensal	Balanço
		Balancete
		Demonstração de Resultados
		Tabelas da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
		Reporte de Dividas e Créditos
		Demonstração de Resultados - Contas Nacionais
		Contratação de Serviços Médicos
		Recebimentos de Clientes
	Trimestral	Prazo Médio de Pagamento
	Anual	Relatório e Contas
		Relatório do Governo Societário
		Mapas para a Consolidação de Contas
DIREÇÃO GERAL DO ORÇAMENTO	Mensal	SIGO - Sistema de Gestão Orçamental - Execução Mensal
		Registo de Alterações Orçamentais
		Mensualização - Revisão das Previsões Mensais e Explicação dos Desvios
		Fundos Disponíveis – Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
		Formulário dos Pagamentos em Atraso
	Trimestral	Unidade de Tesouraria
		Compromissos Plurianuais
	Anual	Introdução do Orçamento Anual
DIREÇÃO GERAL DO TESOURO E FINANÇAS	Mensal	SIRIEF (Custos operacionais, Demonstração de Fluxos de Caixa - execução e previsão, Prazo Médio de Pagamentos, Balanço e Demonstração de Resultados)
	Trimestral	Relatórios de Execução Orçamental
	Anual	Relatórios e Contas
		Relatório do Governo Societário
BANCO DE PORTUGAL	Mensal	COPE - Comunicações de Operações e Posições com o Exterior
UNIDADE DOS GRANDES CONTRIBUINTES	Anual	Dossiê Fiscal
TRIBUNAL DE CONTAS	Anual	Relatório e Contas
		Relatório do Governo Societário
		Formulário de Devedores
DGCI	Mensal	Declarações de IVA
	Anual	IES Informação Empresarial Simplificada
		Declaração Modelo 22
ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE SAÚDE	Mensal	Trabalho Extraordinário
	Anual	SICA – Sistema de Informação para a Contratualização de Acompanhamento - Contrato Programa
		Relatório e Contas



**Anexo 4 - Organização do serviço de aprovisionamento (sistema descentralizado do processo de compras)<sup>31</sup>**

Direção de Serviço	
Armazém 00	Armazém de Reagentes e Gases Medicinais
Armazém 01	Armazém de Produtos Farmacêuticos

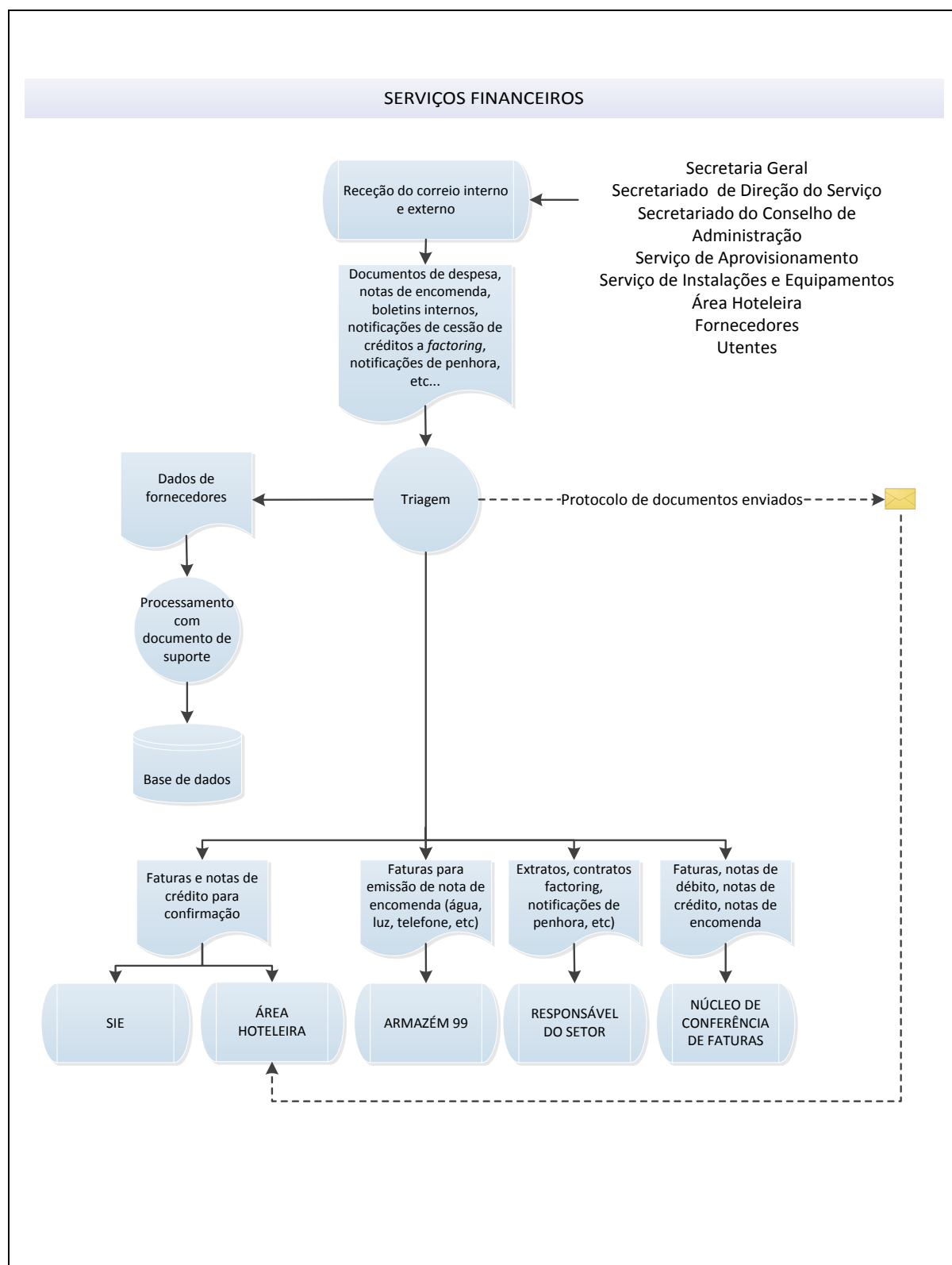
Direção de Serviço	
Armazém 02	Armazém de Material de Consumo Clínico
Armazém 04	Armazém de Material de Consumo Hoteleiro
Armazém 05	Armazém de Consumo Administrativo
Armazém 06	Armazém de Material de Manutenção e Conservação

Direção de Serviço	
Armazém 09	Armazém de Bens de Equipamento

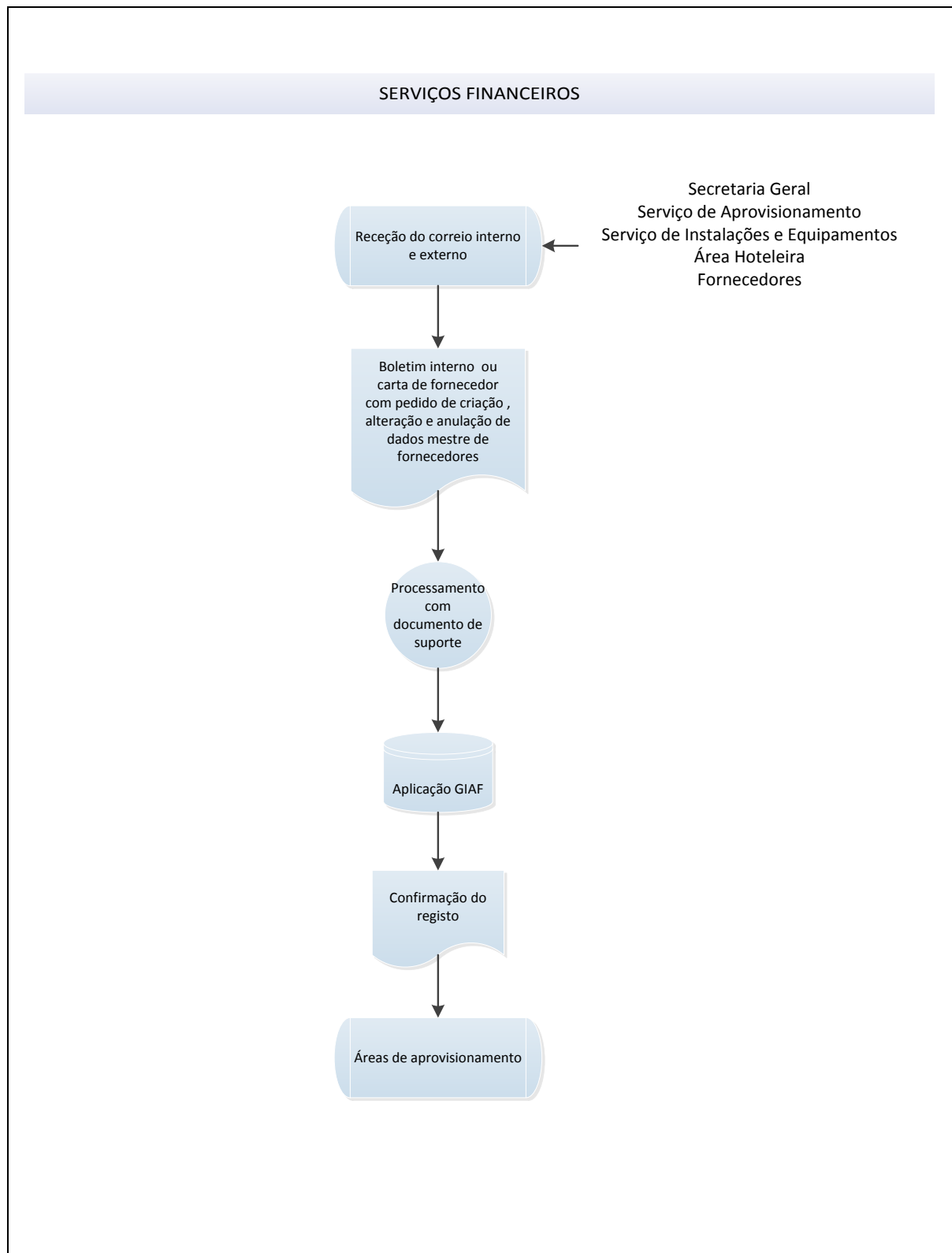
---

<sup>31</sup> O código 03 e 07 não existem e o 08 pertence ao serviço de instalações e equipamentos que é um serviço independente.

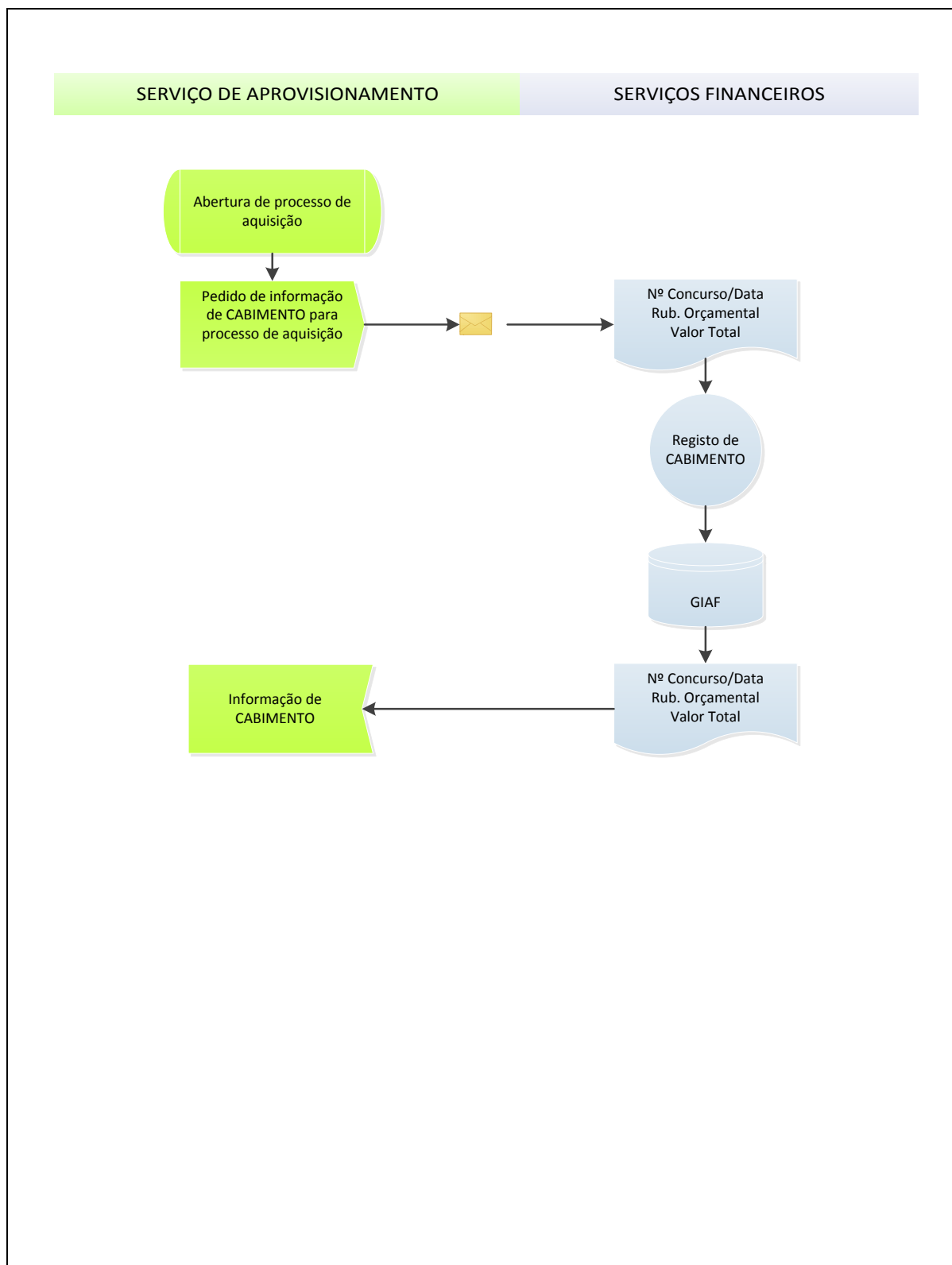
## Anexo 5 - Fluxograma: Correio interno e externo



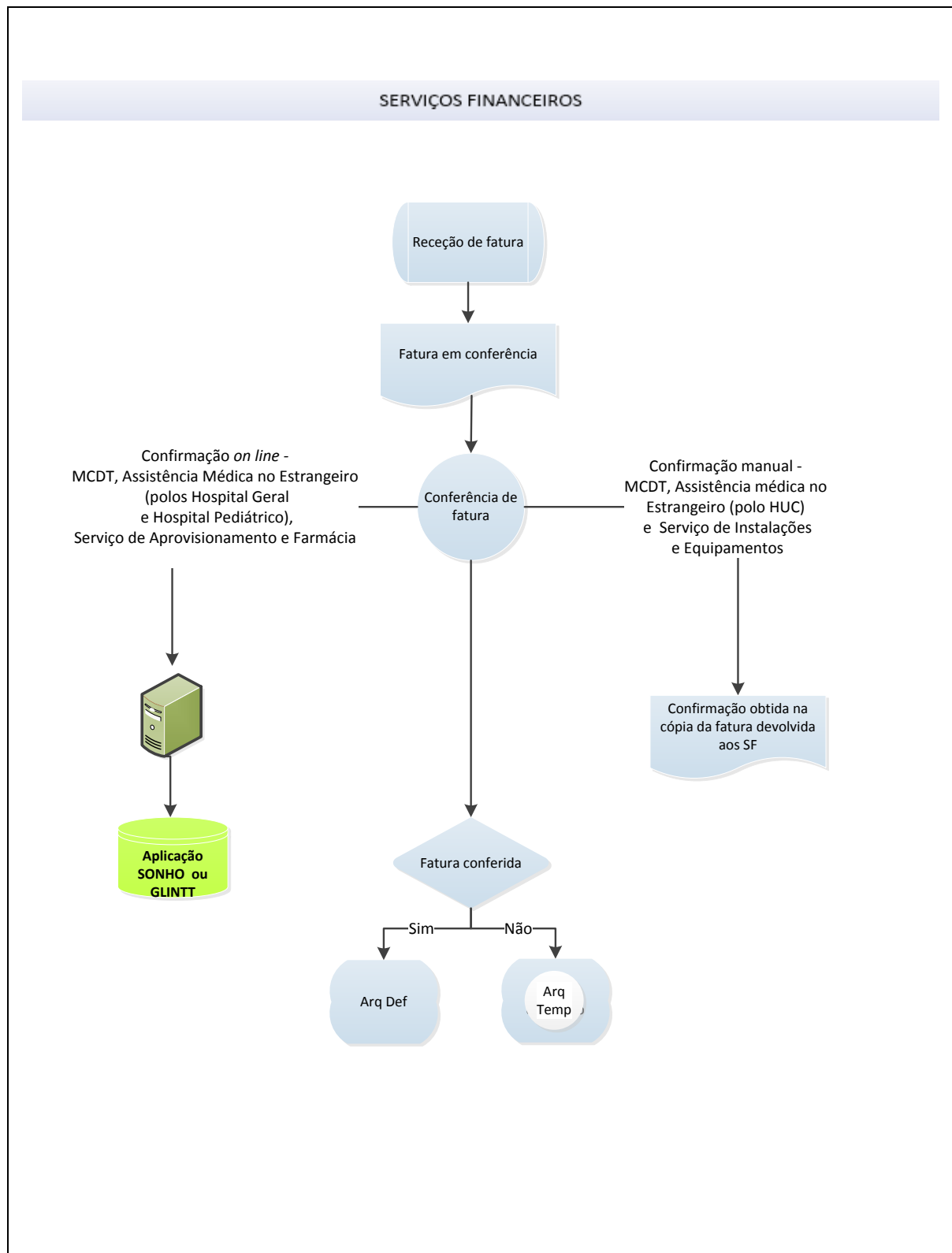
**Anexo 6 - Fluxograma: Criação, alteração e anulação de dados mestres de fornecedores**



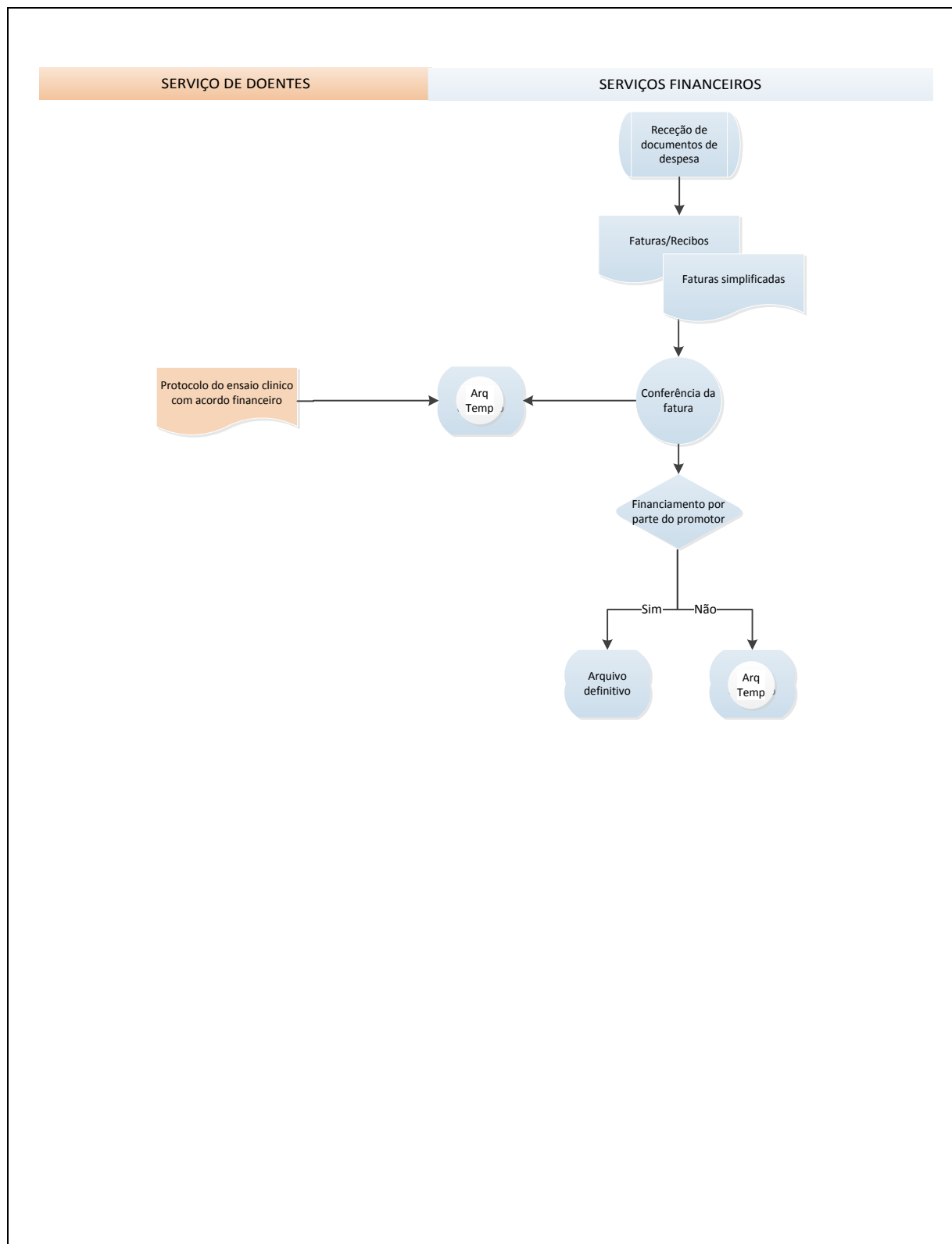
### Anexo 7 - Fluxograma: Cabimentação / Compromisso



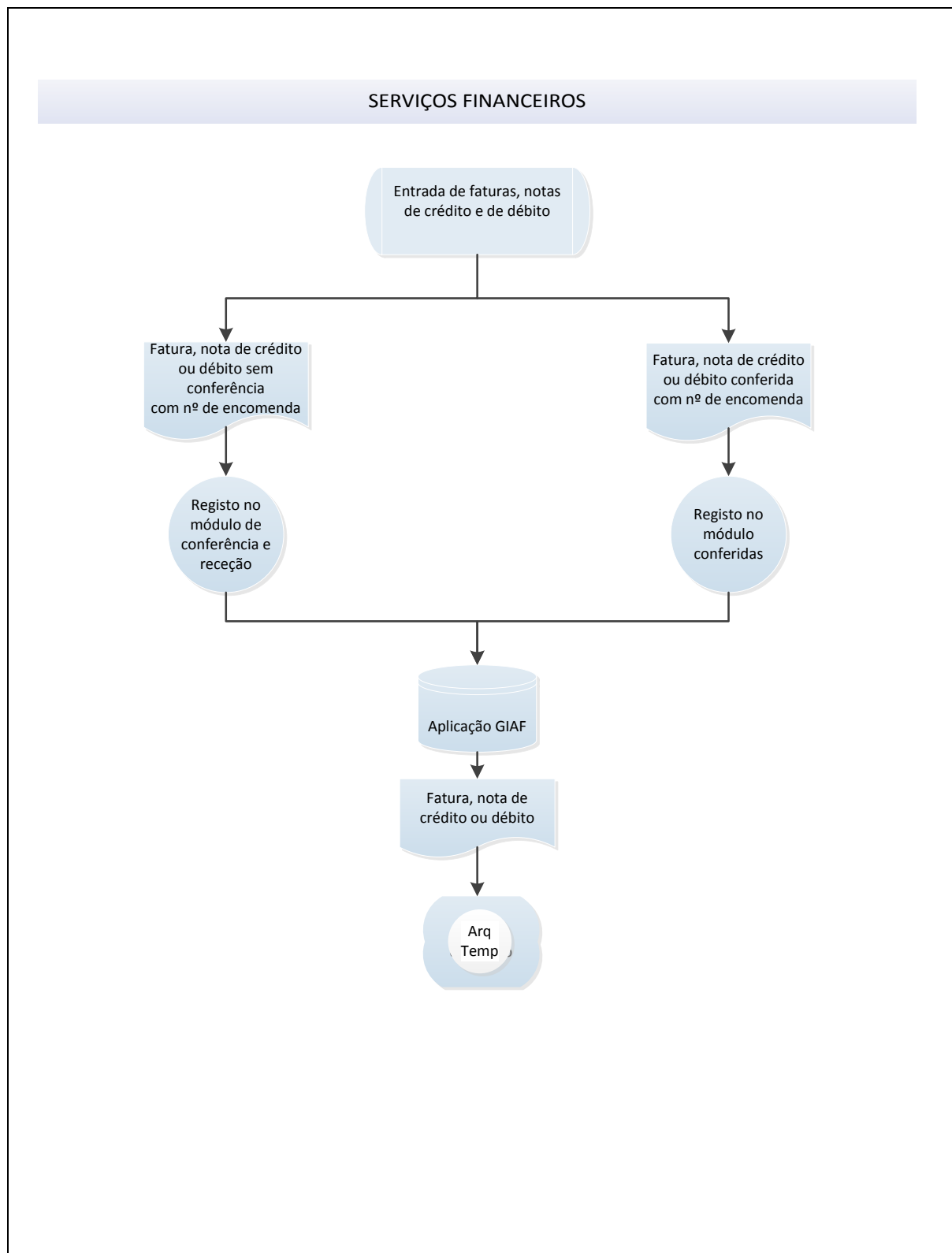
## Anexo 8 - Fluxograma: Conferência de faturas, notas de crédito e débito



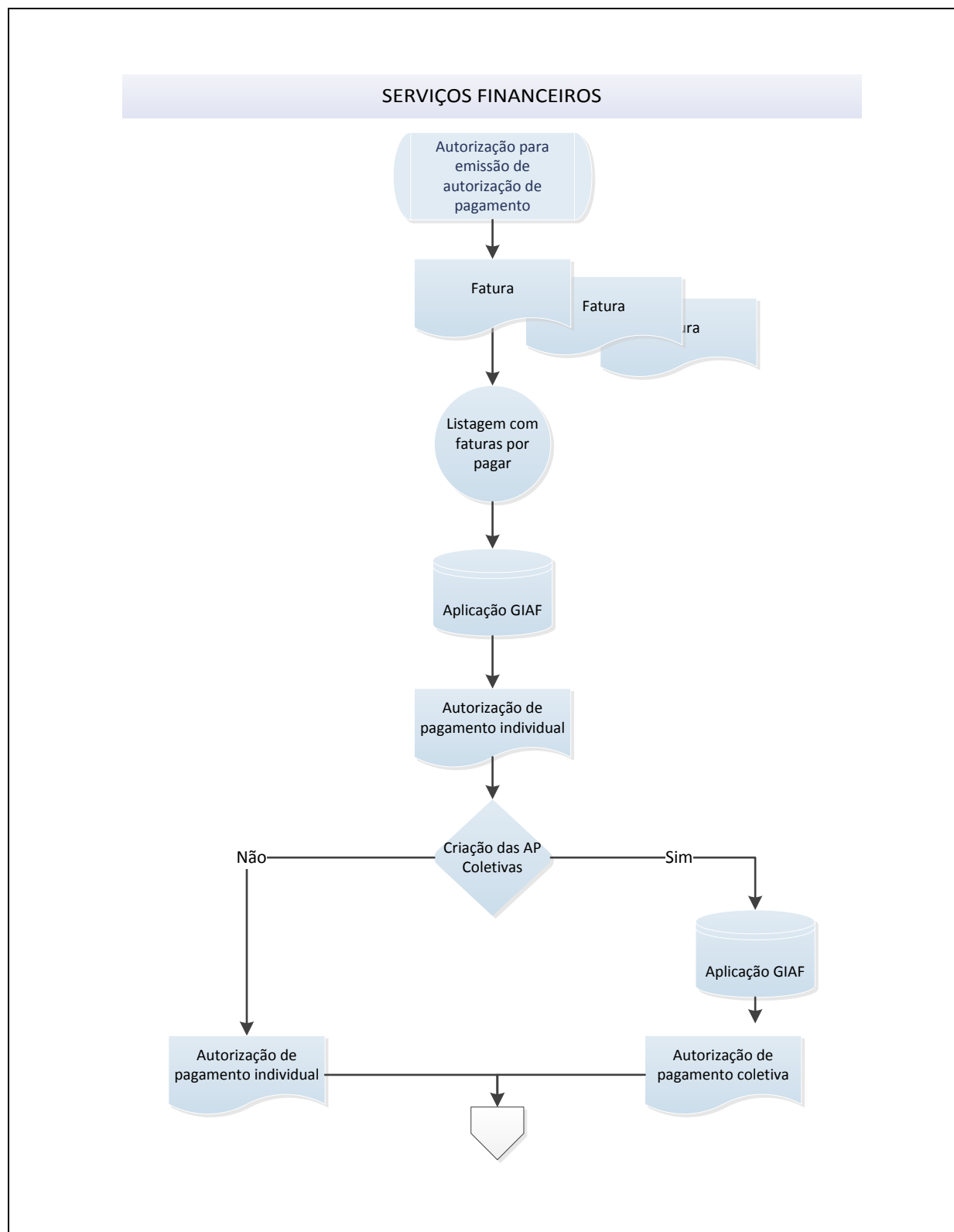
**Anexo 9 - Fluxograma.: Conferência de faturas, notas de crédito e de débito de ensaios clínicos**



**Anexo 10** - Fluxograma: Registo de faturas, notas de crédito e débito nos módulos em “conferência e receção” e “conferidas”

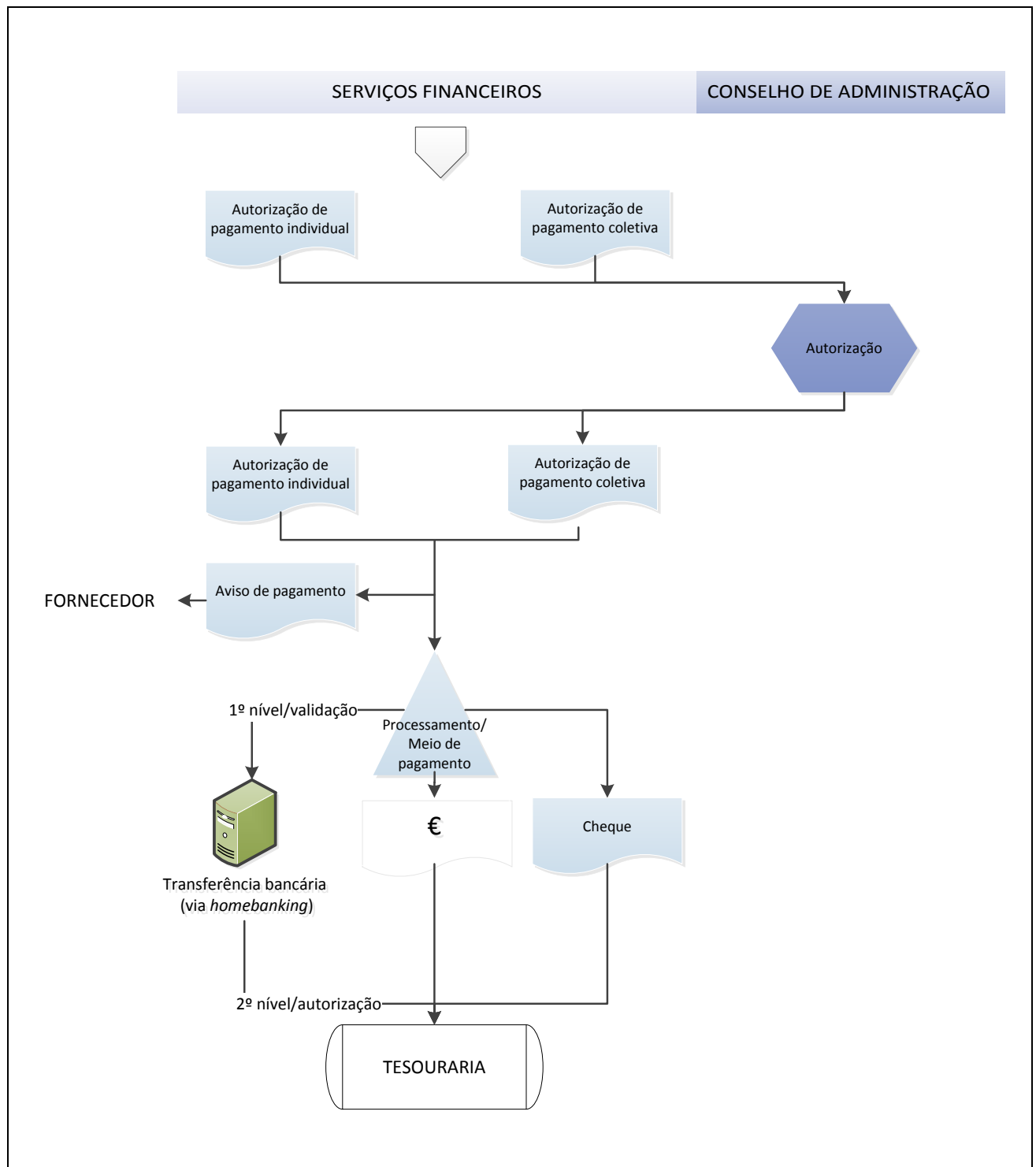


**Anexo 11 - Fluxograma: Liquidação da despesa / Fornecedores**

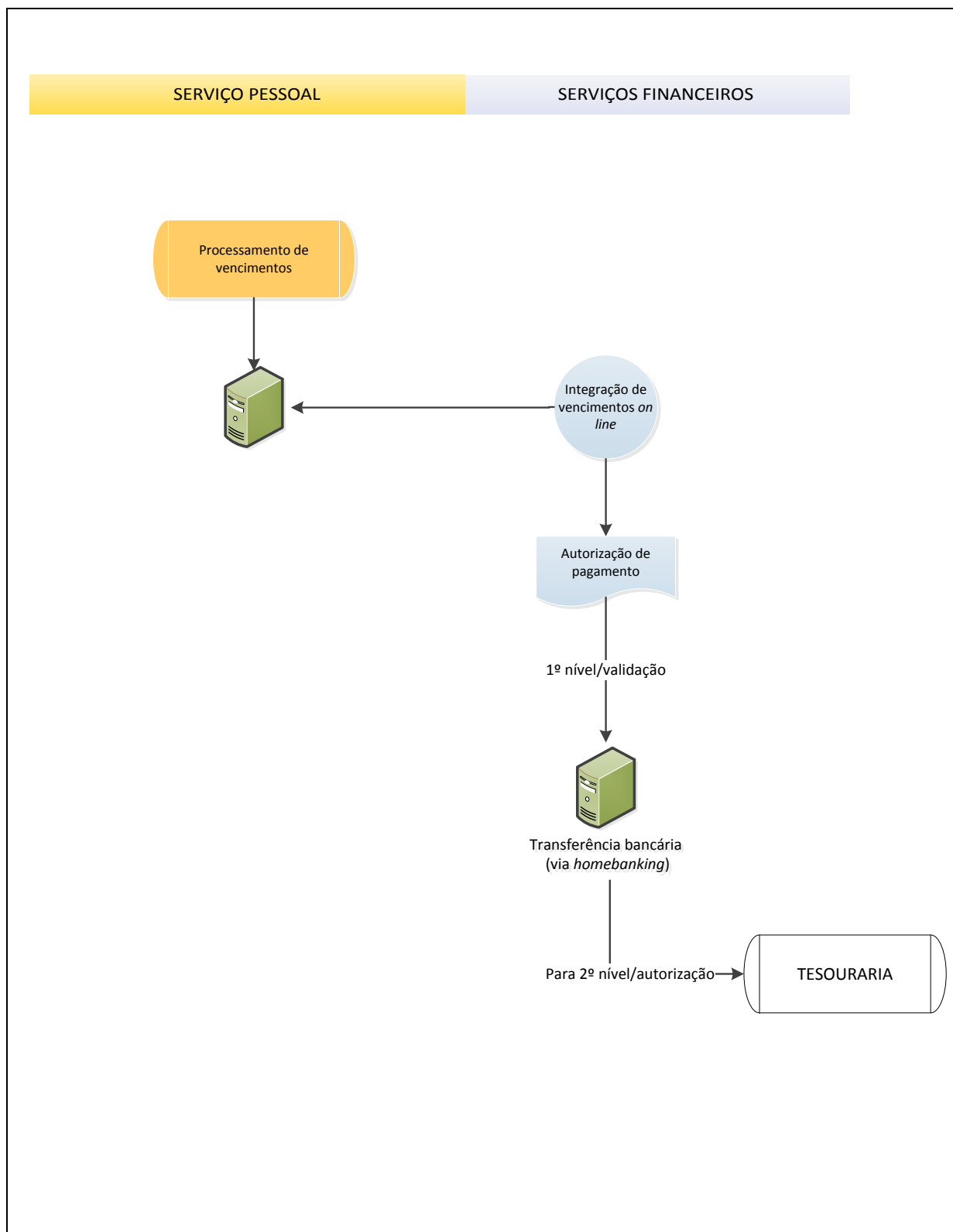




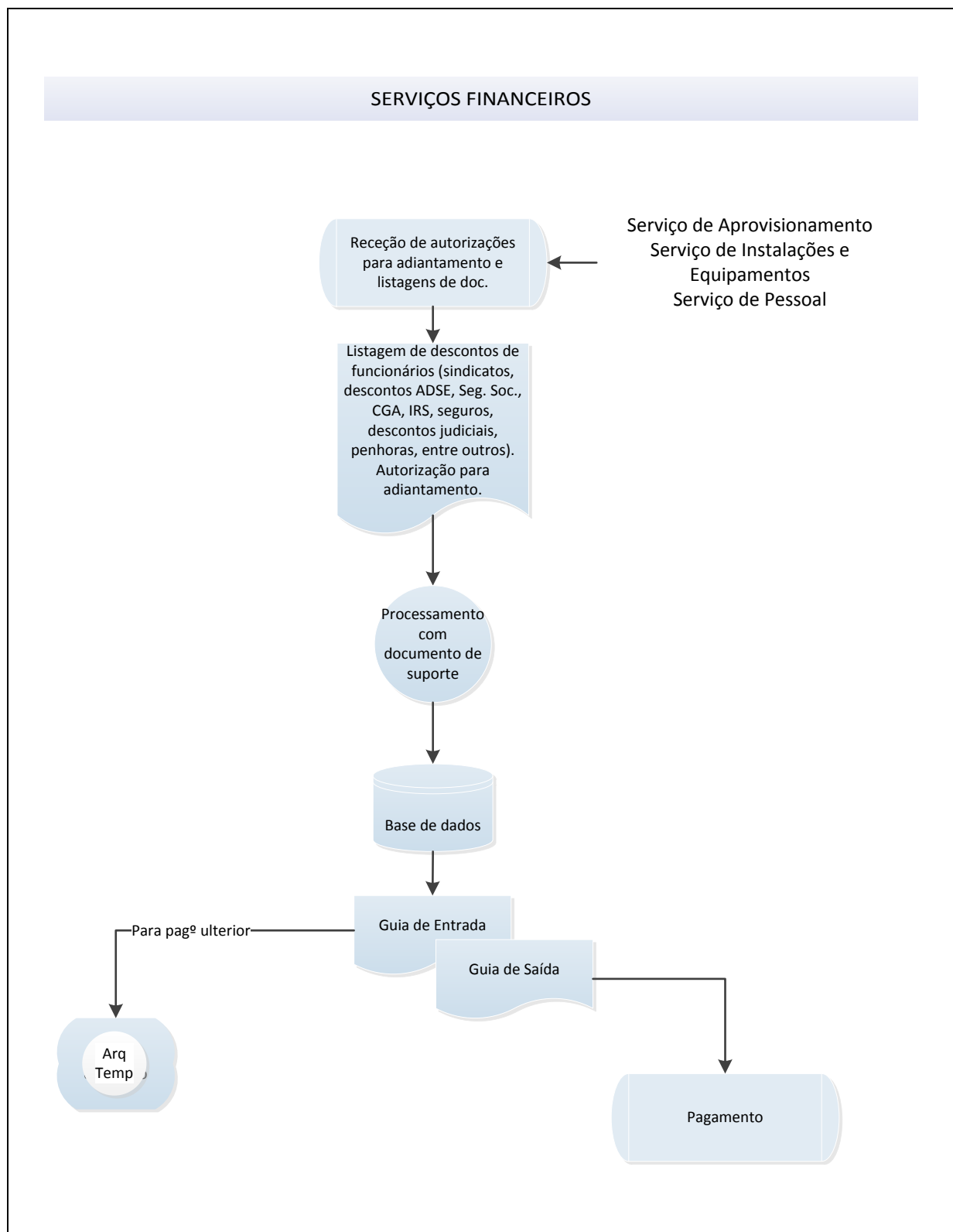
**Anexo 11 - Fluxograma: Liquidação da despesa / Fornecedores (Cont.)**



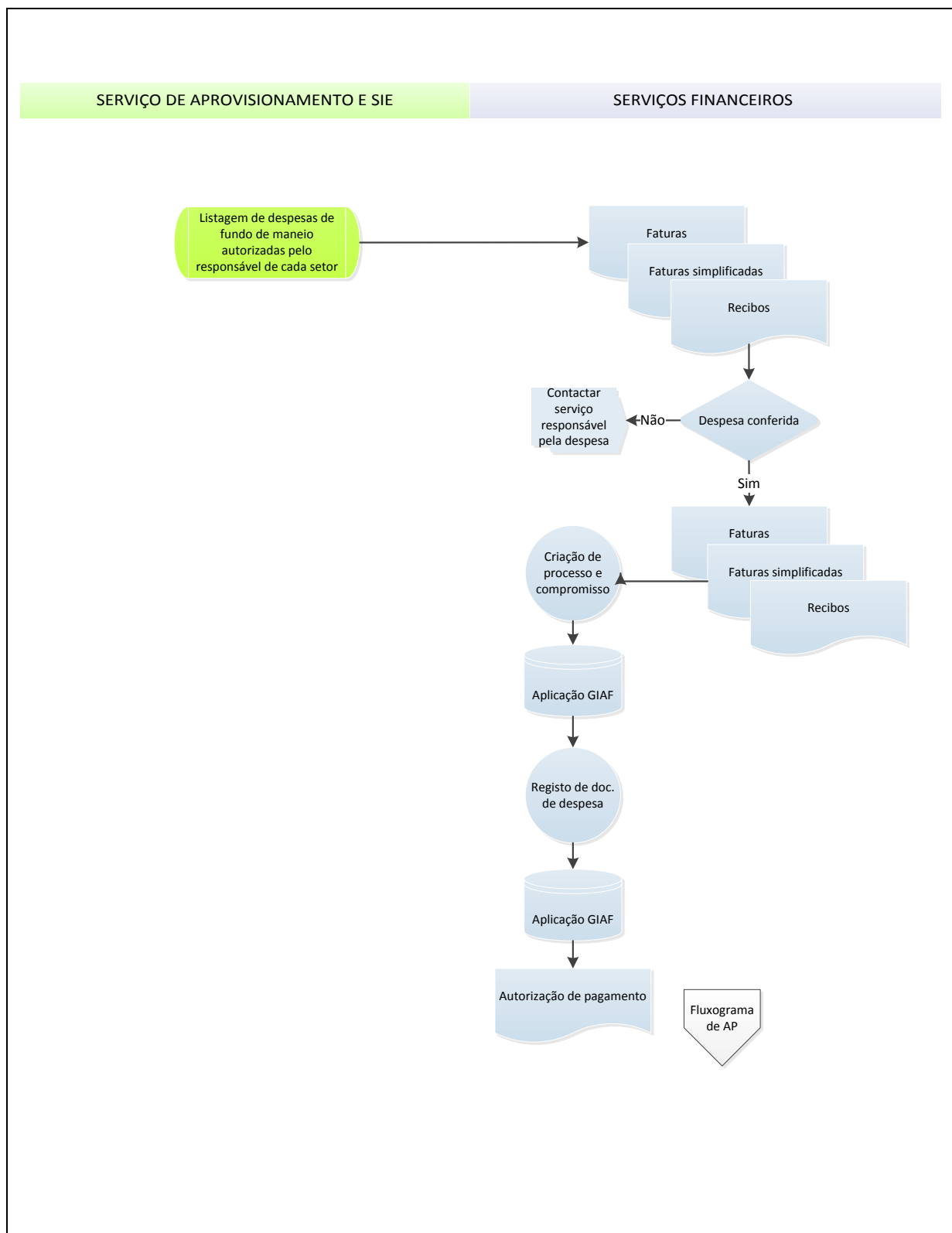
## Anexo 12 - Fluxograma: Liquidação da despesa / Vencimentos



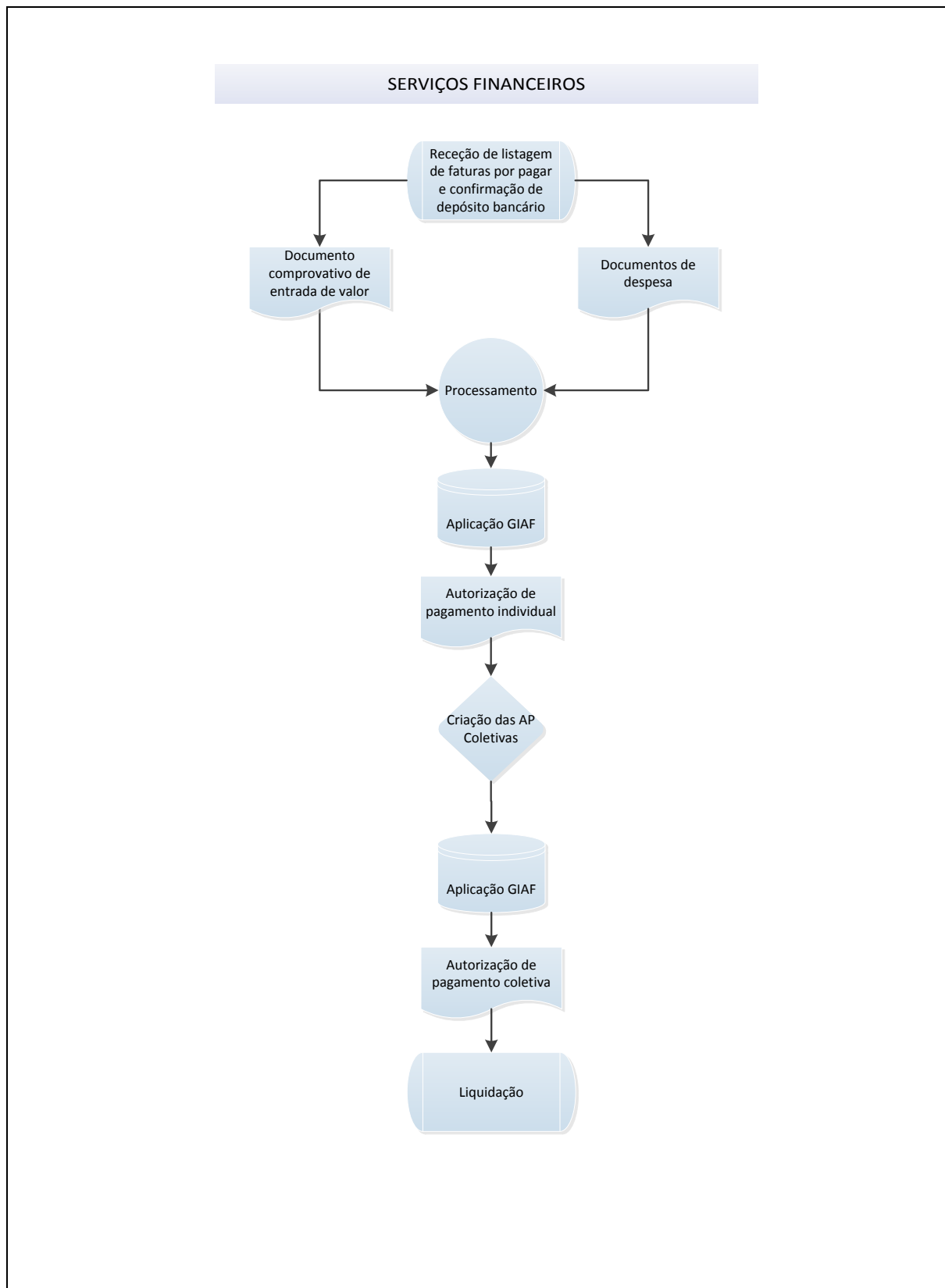
### Anexo 13 - Fluxograma: Fundos alheios



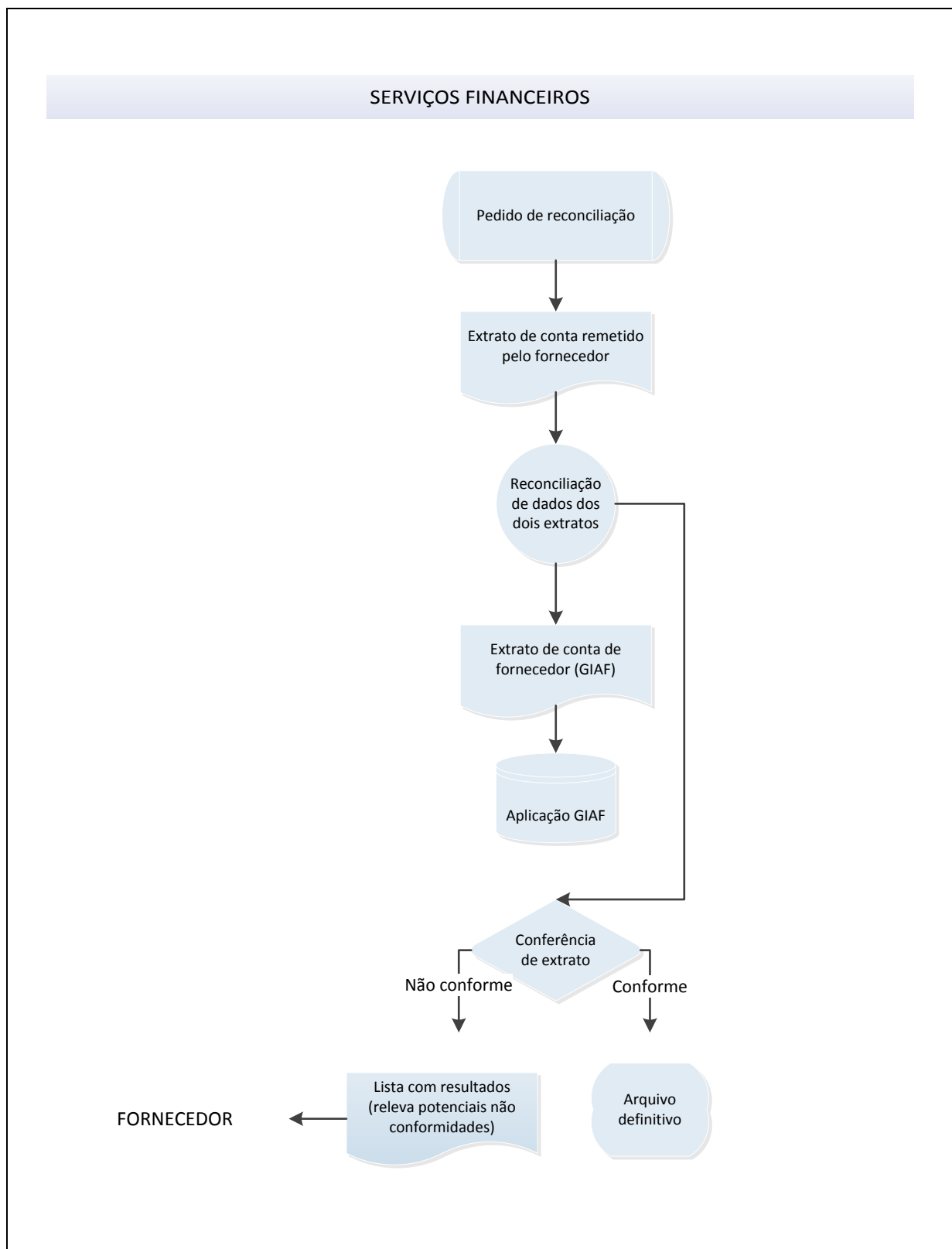
## Anexo 14 -Fluxograma: Fundo de maneoio



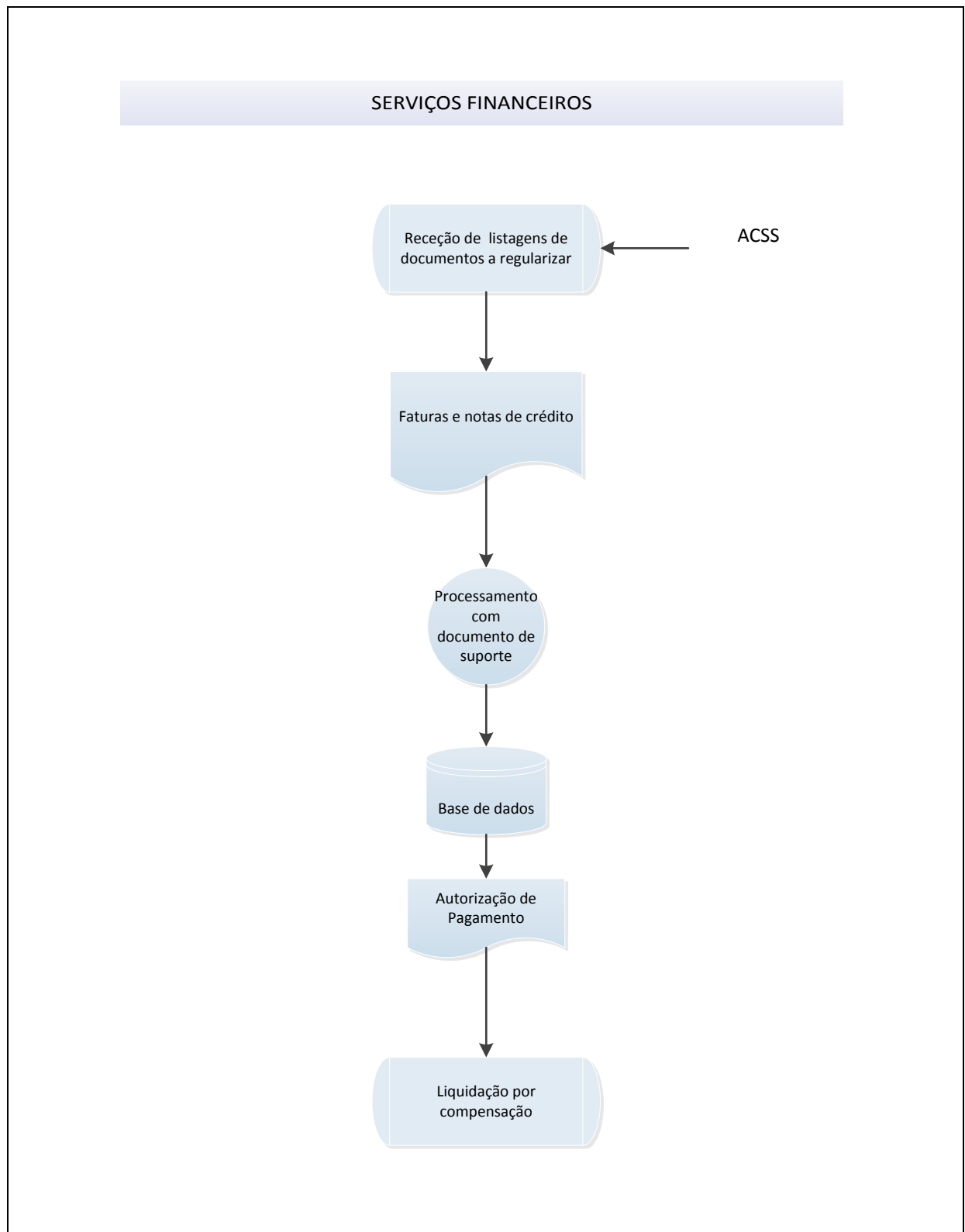
**Anexo 15 - Fluxograma: Gestão de contas correntes de doentes de psiquiatria**



**Anexo 16 - Fluxograma: Reconciliação de extratos de fornecedores**



**Anexo 17 - Fluxograma: Compensação financeira de débitos e créditos**



### **Anexo 18 - Fichas das entrevistas**

Apresentam-se os resultados das entrevistas realizadas por procedimento utilizando-se as seguintes abreviaturas:

Tipo de controlo: manual (MAN), informático (INF) e físico (FIS)

Evidência de controlo: assinatura (A), rubrica (R), carimbo (C) ou símbolo gráfico (SG)

Frequência de controlo: diário (D), semanal (S), mensal (M) ou anual



**Anexo 18.1 - Procedimento 1: Correio interno e externo**

<b>Identificação e enquadramento do setor e da função do entrevistado</b>	<b>Função avaliada (o quê?)</b>	CORREIO INTERNO E EXTERNO
	<b>Operação (como?)</b>	Receção e envio de documentos de e para a secretaria-geral, secretariado do serviço de aprovisionamento (farmácia, material consumo clínico, consumo hoteleiro e consumo administrativo), serviço de instalações e equipamentos, secretariado de direção dos serviços financeiros, utentes e fornecedores externos

Descrição do processo	Tipo do controlo	Evidência do controlo	Frequência do controlo	Pontos fortes	Pontos fracos
O assistente técnico recebe a documentação e faz a triagem por destino de acordo com o número da nota de encomenda mencionada.	MAN	C	D		Omissão do nº da nota de encomenda
Ordena alfabeticamente e coloca em divisórias devidamente identificadas para posterior distribuição de correio interno e externo.	MAN		D		
As faturas cuja prestação de serviço ou fornecimento é efetuada no próprio documento (área hoteleira ou serviço de instalações e equipamentos) são registadas nos módulos de faturas em receção e conferência ou faturas sem contabilização.	INF	C SG R	D		
Emite listagens de registos efetuados no GIAF nos módulos de faturas em receção e conferência e faturas sem contabilização e remete-as aos serviços acompanhados de protocolo (segue em simultâneo via correio eletrónico).	MAN	A	D	O envio simultâneo do protocolo via correio eletrónico permite ao serviço recetor avaliar possíveis extravios.	
Entrega as notificações de cedência de faturas a entidade <i>factoring</i> à responsável pela gestão desse dossiê.	MAN		D		
Entrega comunicações internas e externas à responsável do sector.	MAN		D		
Recebe informações dos fornecedores para digitalização, inserção, alteração, atualização de dados. Procede às atualizações do ficheiro mestre de fornecedores de acordo com informação anterior.	INF	SG R	D		
Coloca por data e ordem alfabética, em arquivo físico, a informação relativa a fornecedores.	MAN	R	S		

**Anexo 18.2** - Procedimento 2: Criação, alteração e anulação dos dados mestres de fornecedor

Identificação e enquadramento do setor e da função do entrevistado	Função avaliada (o quê?)	DADOS MESTRES DE FORNECEDOR
	Operação (como?)	Criação, alteração e anulação dos dados mestres de fornecedor

Descrição do processo	Tipo do controlo	Evidência do controlo	Frequência do controlo	Pontos fortes	Pontos fracos
O assistente técnico recebe a documentação com os dados a utilizar na operação	MAN	A	D		Receção de dados de diversas proveniências. Não existe uma ficha de dados de fornecedor.
Faz um filtro à base de dados para verificar se já existe registo anterior. Efetua o procedimento de acordo com o resultado.	MAN		D		
Remete informação de registo à área de aprovisionamento.	INF		D		

**Anexo 18.3 - Procedimento 3: Cabimentação – processos de adjudicação**

<b>Identificação e enquadramento do setor e da função do entrevistado</b>	<b>Função avaliada (o quê?)</b>	CABIMENTO
	<b>Operação (como?)</b>	Criação, alteração e atualização do processo de cabimento

<b>Descrição do processo</b>	<b>Tipo do controlo</b>	<b>Evidência do controlo</b>	<b>Frequência do controlo</b>	<b>Pontos fortes</b>	<b>Pontos fracos</b>
É recebido via correio eletrónico pedido de emissão de informação de cabimento para processos de aquisição proveniente de todos os setores de aprovisionamento (excecionalmente, é recebido em suporte em papel). No pedido é descrito o detalhe do cabimento. Informa se se trata do primeiro pedido, reforço ou anulação, a rubrica orçamental ou conta SNC, o valor e número do concurso a cabimentar. A codificação do número de processo obedece ao critério abaixo mencionado: - 1º dígito refere-se à unidade hospitalar responsável pelo pedido de aquisição; - 2º dígito indica o armazém; - 3º, 4º, 5º, 6º, 7º dígitos para o número do processo; - 8º e 9º dígito para o ano do processo.	MAN	R	D		O aumento dos processos de aquisição urgentes exige a emissão de informação de cabimento num espaço de tempo cada vez menor.
É efetuada a triagem dos pedidos por grau de urgência, de acordo com o estabelecido pelo responsável do setor.	MAN				
É emitida e impressa a informação de cabimento no módulo de controlo do plano da aplicação GIAF com toda a informação mencionada no pedido, acrescida do valor dos saldos disponíveis e comprometidos.	MAN	R			
A informação de cabimento é remetida ao responsável do setor duas vezes por dia para conferência e validação através de assinatura.	MAN	R			
A informação validada pela assinatura do responsável do setor da despesa é enviada ao setor de aprovisionamento, via correio eletrónico ou em anexo ao processo em papel.					
Os processos que são sujeitos a visto do tribunal de contas necessitam de informação de cabimento com vista à verificação legal do contrato.	MAN				

#### Anexo 18.4 - Procedimento 4: Compromisso

<b>Identificação e enquadramento do setor e da função do entrevistado</b>	<b>Função avaliada (o quê?)</b>	COMPROMISSO
	<b>Operação (como?)</b>	Integração manual ou <i>on line</i> da nota de encomenda e obtenção do número de compromisso

<b>Descrição do processo</b>	<b>Tipo de controlo</b>	<b>Evidência do controlo</b>	<b>Frequência do controlo</b>	<b>Pontos fortes</b>	<b>Pontos fracos</b>
<i>On line</i> - Integração direta no momento da criação da encomenda na aplicação do aprovisionamento. A nota de encomenda em papel é enviada pela área de aprovisionamento para o responsável pela conferência (para posterior anexação à fatura).	MAN				
Em suporte de papel - Quando não existe processo de aquisição prévio e a regularização é solicitada com base na fatura, o número de encomenda é gerado no setor da despesa e registado num livro próprio para o efeito (aplica-se à contabilização dos fundos de manuseio, dos transportes de doentes e aos MCDT feitos na privada).	MAN				

### Anexo 18.5 - Procedimento 5: Conferência de faturas

<b>Identificação e enquadramento do setor e da função do entrevistado</b>	<b>Função avaliada (o quê?)</b>	CONFERÊNCIA DE FATURAS, NOTAS DE CRÉDITO E DÉBITO
	<b>Operação (como?)</b>	Conferência de documentos por via informática dos sectores de aquisição: Reagentes e gases medicinais (armazém 0); Produtos farmacêuticos (armazém 1); Material de consumo clínico (armazém 2); Material de consumo hoteleiro (armazém 4); Material de consumo administrativo (armazém 5); Material de manutenção e conservação (armazém 6),

Descrição do processo	Tipo de controlo	Evidência do controlo	Frequência do controlo	Pontos fortes	Pontos fracos
O assistente técnico recebe as faturas e organiza-as por ordem alfabética e numérica.	MAN	SG			A norma de envio obrigatório da fatura para os SF não é cumprida
Intercala as faturas por ordem alfabética e por número de nota de encomenda nas notas de encomenda em papel.	MAN	SG		A cópia em papel da nota de encomenda remetida ao fornecedor permite confirmar que não houve alterações	
Efetua consulta direta da situação do fornecimento na aplicação informática de gestão do aprovisionamento, onde verifica se está pendente ou fornecido o produto em causa.	INF	C	D		Demora na operação que dá entrada de material por a entrega do encomendado ser fora das áreas de logística ou aprovisionamento
Quando o fornecimento não está confirmado, a fatura fica a aguardar junto da nota de encomenda até à próxima conferência/acesso à base de dados do aprovisionamento.	INF				Demora na resolução de problemas associados à conferência
Se o fornecimento se efetuou põe carimbo na fatura com informação do número da entidade, número do processo de aprovisionamento, número da nota de encomenda, rubrica orçamental, data e responsável pela conferência (se a nota de encomenda está totalmente fornecida é anexada à fatura).	MAN				Documentos com conferência feita com base no suporte em papel (guias de remessa ou faturas) Falta de padronização de alguns processos de conferência (ex.: transportes)

**Anexo 18.6 - Procedimento 5.1.:Conferência de faturas do serviço de instalações e equipamentos, prestações de serviços, contratos de manutenção e investimento**

<b>Identificação e enquadramento do setor e da função do entrevistado</b>	<b>Função avaliada (o quê?)</b>	CONFERÊNCIA DE FATURAS, NOTAS DE CRÉDITO E DÉBITO DO SERVIÇO DE INSTALAÇÕES E EQUIPAMENTOS
	<b>Operação (como?)</b>	Conferência manual de documentos Reparações do serviço de instalações e equipamentos, prestações de serviços, contratos de manutenção e investimento

Descrição do processo	Tipo de controlo	Evidência do controlo	Frequência do controlo	Pontos fortes	Pontos fracos
O assistente técnico recebe as faturas e organiza-as por ordem alfabética e numérica.	MAN	SG			Parte das faturas acompanham a entrega do material e portanto não entram diretamente nos SF
Remete cópia ou duplicado da fatura ao setor de aquisição para confirmação da fatura.					
Os setores de aquisição após confirmação da receção do material apõem carimbo nas faturas onde consta a informação de que confere em quantidade, qualidade e preço. Devolve-as aos Serviços Financeiros.		SG			Elevado número de faturas de compras urgentes que não têm processo de aquisição organizado
A fatura é conferida e validada com informação do número da entidade, número do processo de aprovisionamento, número da nota de encomenda, rubrica orçamental, data e responsável pela conferência (se a nota de encomenda está totalmente fornecida é anexada à fatura).	MAN				
As faturas conferidas são encaminhadas para o local onde aguardam registo em diário definitivo (também conhecidos por diário 14 ou P2).					
As faturas não conferidas ficam a aguardar o resultado dos pedidos de esclarecimento que são feitos à área de aprovisionamento e ou ao fornecedor.					

**Anexo 18.7 - Procedimento 5.2.: Conferência de faturas de meios complementares de diagnóstico e terapêutica (MCDT)**

<b>Identificação e enquadramento do setor e da função do entrevistado</b>	<b>Função avaliada (o quê?)</b>	CONFERÊNCIA DE FATURAS, NOTAS DE CRÉDITO E DÉBITO MCDT
	<b>Operação (como?)</b>	Conferência manual de documentos Meios complementares de diagnóstico e terapêutica realizados por entidades externas

<b>Descrição do processo</b>	<b>Tipo de controlo</b>	<b>Evidência do controlo</b>	<b>Frequência do controlo</b>	<b>Pontos fortes</b>	<b>Pontos fracos</b>
O assistente técnico receciona as faturas provenientes da função receção de documento.	MAN	SG			
No caso dos termos de responsabilidade emitidos a partir de pedidos do polo Hospital Geral, acede à aplicação SONHO para conferência dos movimentos associados à ficha do doente. No caso dos termos de responsabilidade emitidos pelo polo HUC, remete cópia das faturas ao serviço responsável pelo pedido a solicitar confirmação.					Falta de uniformização do procedimento de conferência decorrente da utilização de aplicações de gestão de doentes com características diferentes
Confere a faturas pelos elementos constantes do termo de responsabilidade e apõe carimbo de conferência.	MAN				
Emite cabimento e nota de encomenda por fornecedor (iniciada pelo numero 7).					
Regista as faturas em conta corrente.					
Emite listagem para conferência do registo e arquiva as faturas por ordem alfabética e numérica em pasta própria.	MAN				

**Anexo 18.8** - Procedimento 5.3.: Conferência de faturas, notas de crédito e de débito de assistência médica no estrangeiro

<b>Identificação e enquadramento do setor e da função do entrevistado</b>	<b>Função avaliada (o quê?)</b>	CONFERÊNCIA DE FATURAS, NOTAS DE CRÉDITO E DÉBITO DE ASSISTÊNCIA MÉDICA NO ESTRANGEIRO
	<b>Operação (como?)</b>	Assistência médica realizada por entidade estrangeira

Descrição do processo	Tipo de controlo	Evidência do controlo	Frequência do controlo	Pontos fortes	Pontos fracos
O assistente técnico receciona as faturas provenientes da função receção de documento.	.				
No caso dos termos de responsabilidade emitidos a partir de pedidos do polo Hospital Geral ou Hospital Pediátrico os documentos de despesa acompanham a nota de encomenda respetiva. É acedida a aplicação SONHO para conferência dos movimentos associados à ficha do doente. No caso dos termos de responsabilidade emitidos pelo polo HUC, remete cópia das faturas ao serviço responsável pelo pedido a solicitar confirmação. É emitido cabimento e nota de encomenda (iniciada pelo numero 7).	INF  MAN				O procedimento não está uniformizado
Confere a faturas pelos elementos constantes na aplicação SONHO e do termo de responsabilidade e apõe carimbo de conferência.		C			
Regista as faturas em conta corrente.		SG	D		
Emite listagem para conferência do registo e arquiva as faturas por ordem alfabética e numérica em pasta própria.	MAN				



**Anexo 18.9 - Procedimento 5.4.: Conferência de faturas, notas de crédito e de débito de ensaios clínicos**

<b>Identificação e enquadramento do setor e da função do entrevistado</b>	<b>Função avaliada (o quê?)</b>	CONFERÊNCIA DE FATURAS, NOTAS DE CRÉDITO E DÉBITO DE ENSAIOS CLINICOS
	<b>Operação (como?)</b>	Liquidação de despesas contempladas no acordo financeiro celebrado como promotor do ensaio

<b>Descrição do processo</b>	<b>Tipo de controlo</b>	<b>Evidência do controlo</b>	<b>Frequência do controlo</b>	<b>Pontos fortes</b>	<b>Pontos fracos</b>
Receção dos documentos de despesa provenientes do posto de trabalho do correio					Falta de elementos fiscais em alguns documentos
Conferência dos documentos pelo cruzamento dos dados com o termo de responsabilidade ou autorização	MAN				
Confirmação do pagamento efetuado pelo promotor					
Aposição do carimbo de conferência e emissão de nota de encomenda		SG			
Registo das faturas em conta corrente e emissão de listagem para conferência do registo	MAN				

**Anexo 18.10** - Procedimento 6.1. : Registo de faturas, notas de crédito e débito em conferência e receção

<b>Identificação e enquadramento do setor e da função do entrevistado</b>	<b>Função avaliada (o quê?)</b>	REGISTO DE FATURAS, NOTAS DE CRÉDITO E DÉBITO EM CONFERÊNCIA E RECEÇÃO
	<b>Operação (como?)</b>	Registo de documentos em conta corrente

<b>Descrição do processo</b>	<b>Tipo de controlo</b>	<b>Evidência do controlo</b>	<b>Frequência do controlo</b>	<b>Pontos fortes</b>	<b>Pontos fracos</b>
O assistente técnico receciona os documentos de despesa provenientes do posto de trabalho receção de documentos.					Inexistência de referência à nota de encomenda
Regista as faturas no módulo de receção e conferência a partir do número da nota de encomenda que vem indicada.		R			
Encaminha as faturas para o setor de conferência respetivo.					

**Anexo 18.11** - Procedimento 6.2.: Registo de faturas, notas de crédito e débito conferidas

<b>Identificação e enquadramento do setor e da função do entrevistado</b>	<b>Função avaliada (o quê?)</b>	REGISTO DE FATURAS, NOTAS DE CRÉDITO E DÉBITO CONFERIDAS
	<b>Operação (como?)</b>	Registo de documentos em conta corrente

Descrição do processo	Tipo de controlo	Evidência do controlo	Frequência do controlo	Pontos fortes	Pontos fracos
O assistente técnico receciona os documentos de despesa provenientes da função conferência de faturas.	MAN				
Regista as faturas no módulo de faturas conferidas de acordo com a nota de encomenda que vem indicada.		C			O serviço de aprovisionamento procede a alterações na nota de encomenda, na sua aplicação, que não se refletem na aplicação dos SF. A aplicação de aprovisionamento utiliza centros de custo que não estão inscritos na aplicação dos SF.
Emite e confere listagem com os registos efetuados durante o dia.					
Ordena as faturas alfabeticamente por ordem crescente e procede ao respetivo arquivo.					

**Anexo 18.12 - Procedimento 7: Liquidação da despesa / Fornecedores**

<b>Identificação e enquadramento do setor e da função do entrevistado</b>	<b>Função avaliada (o quê?)</b>	LIQUIDAÇÃO DA DESPESA
	<b>Operação (como?)</b>	Emissão de autorização de pagamento a fornecedores

Descrição do processo	Tipo de controlo	Evidência do controlo	Frequência do controlo	Pontos fortes	Pontos fracos
É recebida a lista de faturas a pagar pelo assistente técnico.					
Procede ao levantamento das faturas que estão arquivadas em pasta própria					
De acordo com legislação em vigor, verifica a regularidade da situação tributária para valores inferiores a 5000 euros e a regularidade da situação contributiva e tributária para pagamentos em montantes superiores a 5000 euros.	INF			A aplicação emite aviso sempre que as datas de validade das certidões estão ultrapassadas	Grande número de fornecedores com situações fiscais irregulares obriga a mais operações (nomeadamente a emissão de documento único de cobrança nas aplicações da Autoridade Tributária e Aduaneira e Seg. Social)
Emite autorização de pagamento no módulo opções diversas – liquidação de faturas - do controlo do plano (cada autorização de pagamento pode conter mais de uma fatura desde que seja da mesma rubrica financeira).					
Confere a autorização de pagamento individual, cruzando a informação com as faturas em papel.	MAN				
Gera uma autorização de pagamento coletiva, mapa resumo de todas as autorizações de pagamento emitidas, que submete à chefia para validação. Nestes casos cada autorização de pagamento individual leva um carimbo no campo da assinatura com indicação do número de autorização de pagamento coletiva na qual está inserida.					
Todas as autorizações emitidas são rubricadas pelo assistente técnico e visadas pelo responsável do setor.		R			
Todas as autorizações de pagamento vão a despacho ao vogal executivo do CA para a área financeira.		A			
As autorizações de pagamento são remetidas para a tesouraria.					

**Anexo 18.13 - Procedimento 8: Liquidação da despesa / Vencimentos**

<b>Identificação e enquadramento do setor e da função do entrevistado</b>	<b>Função avaliada (o quê?)</b>	LIQUIDAÇÃO DA DESPESA
	<b>Operação (como?)</b>	Emissão de autorização de pagamento de vencimentos após integração na aplicação GIAF via <i>web</i> do processamento efetuado na aplicação RHV

Descrição do processo	Tipo de controlo	Evidência do controlo	Frequência do controlo	Pontos fortes	Pontos fracos
A partir do dia 20, recebe listagem com o processamento do mês (mapa 34) e o respetivo ficheiro para o banco que é submetida a autorização do vogal executivo do CA com o pelouro da área financeira. É efetuada transferência bancária dos valores líquidos, via <i>homebanking</i> , para as contas dos funcionários.		A		O valor integrado é cruzado com o valor autorizado na listagem em suporte de papel pelo CA	A operação de integração de vencimentos devolve erros decorrentes das diferenças de tabelas comuns às aplicações GIAF e RHV
A partir do dia 28, recebe listagens para entrega de fundos alheios <sup>32</sup> : - até ao dia 20 do mês seguinte – Segurança Social e Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares - até ao dia 15 do mês seguinte – Caixa Geral de Aposentações - até ao dia 10 do mês seguinte – Seguros, Sindicatos, Ordem dos Enfermeiros, Casas de Pessoal e SAD - até ao dia 30 do próprio mês – Pensões de alimentos - em data definida pela aplicação informática das instituições recebedoras no momento da emissão de documento único de cobrança – ADSE, execuções fiscais e judiciais.					

<sup>32</sup> O CHUC é responsável pela entrega de descontos legais e judiciais à entidade patronal e ao funcionário, de acordo com legislação em vigor.

**Anexo 18.13 - Procedimento 8: Liquidação da despesa /Vencimentos (Cont.)**

<b>Identificação e enquadramento do setor e da função do entrevistado</b>	<b>Função avaliada (o quê?)</b>	LIQUIDAÇÃO DA DESPESA
	<b>Operação (como?)</b>	Emissão de autorização de pagamento de vencimentos após integração na aplicação GIAF via <i>web</i> do processamento efetuado na aplicação RHV

<b>Descrição do processo</b>	<b>Tipo de controlo</b>	<b>Evidência do controlo</b>	<b>Frequência do controlo</b>	<b>Pontos fortes</b>	<b>Pontos fracos</b>
Gera autorizações de pagamento a partir da integração dos movimentos pelos Recursos Humanos.					A alteração de valores pelos Recursos Humanos após a emissão da primeira listagem obriga a acertos na aplicação da contabilidade uma vez que o valor integrado se torna diferente do valor a pagar
Todas as autorizações de pagamento emitidas são rubricadas pelo assistente técnico e pelo responsável do setor e são submetidas à autorização do vogal executivo do CA para a área financeira.		R			
As autorizações de pagamento são remetidas à tesouraria para que constem do balanço desse dia.					

**Anexo 18.14 - Procedimento 9: Fundos alheios**

<b>Identificação e enquadramento do setor e da função do entrevistado</b>	<b>Função avaliada (o quê?)</b>	PROCESSAMENTO E LIQUIDAÇÃO DE FUNDOS ALHEIOS
	<b>Operação (como?)</b>	Registo de documentos no módulo do controlo do plano

<b>Descrição do processo</b>	<b>Tipo de controlo</b>	<b>Evidência do controlo</b>	<b>Frequência do controlo</b>	<b>Pontos fortes</b>	<b>Pontos fracos</b>
O assistente técnico receciona os documentos com autorização de pagamento de adiantamento (conta 229), listagem para entrega de descontos legais e judiciais retidos a funcionários ou retenções de IRC ou IVA.	MAN			A emissão do documento é cruzada com autorização	
Emite documento correspondente e, caso se trate de um pagamento imediato, segue os trâmites das autorizações de pagamento de fundos próprios. Se o movimento corresponde a um pagamento a efetuar ulteriormente, vai a arquivar em pasta própria.					

**Anexo 18.15 - Procedimento 10: Fundos de maneoio**

<b>Identificação e enquadramento do setor e da função do entrevistado</b>	<b>Função avaliada (o quê?)</b>	FUNDOS DE MANEIO
	<b>Operação (como?)</b>	Processamento de despesas de fundo de maneoio

Descrição do processo	Tipo de controlo	Evidência do controlo	Frequência do controlo	Pontos fortes	Pontos fracos
É rececionada listagem de despesas nos SF, devidamente validada pelo diretor de serviço, que tem em anexo os originais de faturas simplificadas, faturas e recibos, talões de estacionamento, talões de portagem, entre outros	MAN			Validação pelo Diretor de Serviço	
É emitida nota de encomenda e registada a despesa em conta corrente					Bastantes compras efetuadas através de fundo de maneoio apesar do seu baixo valor
É gerada autorização de pagamento					
Todas as autorizações de pagamento emitidas são rubricadas pelo assistente técnico e pelo responsável do sector e são submetidas à autorização do vogal executivo do CA para a área financeira.		R			
As autorizações de pagamento são remetidas à tesouraria .					



**Anexo 18.16 - Procedimento 11: Gestão de contas correntes de doentes de psiquiatria**

<b>Identificação e enquadramento do setor e da função do entrevistado</b>	<b>Função avaliada (o quê?)</b>	GESTÃO DE CONTAS CORRENTES DE DOENTES DE PSIQUIATRIA
	<b>Operação (como?)</b>	Processamento e registo de entradas e saídas de valores em aplicação própria

<b>Descrição do processo</b>	<b>Tipo de controlo</b>	<b>Evidência do controlo</b>	<b>Frequência do controlo</b>	<b>Pontos fortes</b>	<b>Pontos fracos</b>
Registo de entrada de pensões de reforma, incentivos pagos pelo CHUC pelo desempenho de tarefas ao abrigo de programas de formação e transferências de serviços prisionais para doentes que cumprem medida de segurança	MAN				
Registo de despesas com aquisição de produtos de higiene, roupa, etc... de acordo com proposta da Comissão de Acompanhamento e autorização do CA		C			
Distribuição de juros pelas contas individuais resultantes de valores de contas à ordem e a prazo			M		
Entregas de espólio sempre que ocorre a morte do doente e os familiares reclamam o que é legalmente devido			M		

**Anexo 18.17 - Procedimento 12: Reconciliação de extratos de fornecedores**

<b>Identificação e enquadramento do setor e da função do entrevistado</b>	<b>Função avaliada (o quê?)</b>	RECONCILIAÇÃO DE EXTRATOS
	<b>Operação (como?)</b>	Conferência de extratos de fornecedores

<b>Descrição do processo</b>	<b>Tipo de controlo</b>	<b>Evidência do controlo</b>	<b>Frequência do controlo</b>	<b>Pontos fortes</b>	<b>Pontos fracos</b>
Obtenção do extrato do fornecedor e emissão de extrato na aplicação GIAF.					
Reconciliação de dados constantes dos dois extratos.	INF				Número de reconciliações insuficiente
Consoante o resultado é arquivado o resultado ou pedido esclarecimento ao fornecedor.					Os problemas detetados nem sempre são resolvidos com rapidez pelas áreas responsáveis
Após resposta do fornecedor são desencadeadas ações para a regularização dos documentos divergentes.					

**Anexo 18.18 - Procedimento 13: Encontro de contas com o SNS**

<b>Identificação e enquadramento do setor e da função do entrevistado</b>	<b>Função avaliada (o quê?)</b>	ENCONTRO DE CONTAS COM O SNS
	<b>Operação (como?)</b>	Compensação financeira de débitos e créditos

<b>Descrição do processo</b>	<b>Tipo de controlo</b>	<b>Evidência do controlo</b>	<b>Frequência do controlo</b>	<b>Pontos fortes</b>	<b>Pontos fracos</b>
Receção de listagem com movimentos a regularizar mensalmente	MAN				
Reconciliação de dados constantes no extrato ACSS com o extrato CHUC.	INF				
Levantamento de faturas e emissão de autorização de pagamento		R	M		

**Anexo 19** - Manual de procedimentos de controlo interno

## ÍNDICE

1 - Introdução.....	129
2 - Objetivo.....	129
3 - Âmbito de aplicação .....	130
4 - Recursos humanos .....	130
5 - Sistemas de informação.....	130
6 - Competências .....	131
7 - Procedimentos e controlos.....	131
7.1. Dados mestre de fornecedores .....	131
7.2. Processamento da despesa .....	132
7.2.1 Receção de Faturas .....	132
7.2.2. Validação de Faturas .....	133
7.2.3 Conferência de faturas.....	133
7.2.4 Faturas em conferência e receção .....	134
7.2.5 Faturas conferidas.....	135
8 - Pagamento da despesa .....	135
8.1 Pagamentos a Fornecedores .....	135
8.2 Pagamentos de Vencimentos .....	136
9 - Fundo de maneio .....	137
10 - Gestão de contas correntes de doentes de psiquiatria.....	137
11 - Manutenção de saldos de fornecedores .....	138
12 - Encontro de contas com o SNS .....	139

### **SIGLAS**

ADSE	Assistência na Doença aos Servidores Cíveis do Estado
CHUC	Centro Hospitalar e Universitário de Coimbra, EPE
GIAF	Gestão Integrada Administrativa e Financeira
HUC	Hospitais da Universidade de Coimbra, EPE
SF	Serviços Financeiros
SNS	Serviço Nacional de Saúde

## 1 - INTRODUÇÃO

Atendendo ao enquadramento legal e regulamentar existente pode referir-se, genericamente, que as funções do setor da despesa compreendem:

- controlar os saldos de fornecedores;
- controlar os saldos de doentes do foro psiquiátrico;
- controlar a despesa de fundos alheios;
- selecionar transações a pagar e elaborar autorizações de pagamento;
- gerir os dados mestre de fornecedores;
- ser independente do setor de aquisições;
- ser independente da tesouraria;
- manter mecanismos de monitorização das faturas quanto ao bloqueio / desbloqueio para pagamento;
- proceder à monitorização da conta faturas em receção e conferência;
- proceder à receção e tratamento das reclamações dos fornecedores;
- executar os procedimentos relativos à “Manutenção de saldos de fornecedores”;
- proceder à reconciliação de saldos de fornecedores com extratos solicitados aos mesmos;
- efetuar encontro de contas com o Serviço Nacional de Saúde (*Clearing House*);

A prossecução destas funções sustenta-se num sistema de informação específico – Gestão Integrada Administrativa e Financeira.

Esta função tem subjacente uma articulação sistemática com os restantes setores, sendo de destacar a troca de informação de suporte imprescindível à tomada de decisão, a produção de dados para a gestão e prestação de contas e a contribuição para a manutenção da fiabilidade e da qualidade dos sistemas de informação.

## 2 - OBJETIVO

Estabelecer os procedimentos, metodologias e as ferramentas de trabalho usadas no setor da despesa, no exercício das suas funções, como parte integrante das competências dos serviços financeiros (SF). Conforme enunciado na alínea a) do ponto 3 do art.º 71, do Regulamento Interno do CHUC, homologado pela Administração Regional

de Saúde do Centro em 20/10/2012, é competência dos serviços financeiros, serviço de que faz parte o setor da despesa, assegurar a escrituração contabilística dos registos patrimoniais e de caixa, de acordo com o plano de contabilidade do Ministério da Saúde e com as diretrizes que lhe são aplicáveis.

As metodologias estabelecidas para os SF têm como base a legislação e a regulamentação comunitária e nacional e os procedimentos e instrumentos que foram adotados anteriormente, numa perspetiva de preservação e aplicação de boas práticas.

O setor da despesa, enquanto parte dos SF, procuram assim consolidar e uniformizar procedimentos e metodologias de trabalho, tendo em vista assegurar um eficiente e eficaz desempenho das suas funções, por forma a evitar ruturas de fluxos de informação e contribuir para a boa execução das operações realizadas no setor.

### **3 - ÂMBITO DE APLICAÇÃO**

Utilização e aplicação obrigatória a todos os procedimentos que se realizem no setor.

### **4 - RECURSOS HUMANOS**

Para o desempenho das funções supra referidas, o setor da despesa dispõe de uma equipa de 15 assistentes técnicos dirigida por um coordenador.

O processo de decisão e de execução das tarefas envolve também o Vogal Executivo do Conselho de Administração para a área financeira, o Diretor Financeiro e o Contabilista Certificado.

### **5 - SISTEMAS DE INFORMAÇÃO**

Os SF assentam o seu sistema contabilístico na aplicação informática Gestão Integrada Administrativa e Financeira (GIAF). A área financeira da aplicação divide-se em Gestão de Bancos, Gestão de Terceiros, Contabilidade, Caixa, Faturas em Receção e Conferência, Imobilizado, Gestão de Orçamento e Controlo do Plano.

Trata-se de um conjunto de módulos integrados que visam gerir os diferentes setores dos SF (ver figura 1), sendo que o setor da despesa utiliza os módulos que permitem a gestão de pagamentos (Gestão de Bancos), a gestão das contas correntes de terceiros (Gestão de Terceiros), informação financeira (Contabilidade), o registo contabilístico de



documentos de despesa (Faturas em Receção e Conferência), as fases de controlo orçamental, cabimento e compromisso (Controlo do Plano).

## **6 - COMPETÊNCIAS**

Compete à coordenação da função despesa a responsabilidade de dirigir e orientar o pessoal afeto ao setor no exercício diário das suas tarefas, exercendo as competências delegadas pela Direção. Compete-lhe, igualmente, preparar informação sobre dados relevantes para análise da atividade (evolução mensal dos saldos, análises comparativas, etc...), bem como sobre dados relevantes para análise de compras, fornecedores e ajustamentos e descontos conseguidos. Cabe-lhe ainda a submissão a despacho de todos os processos para liquidação da despesa.

Compete aos assistentes técnicos desempenhar as tarefas que lhes foram atribuídas pelo Coordenador, designadamente funções de natureza executiva, de acordo com os regulamentos e os procedimentos instituídos, com determinado grau de complexidade, relativas à área de atividade administrativa em que estão enquadrados. Compete-lhes, ainda, empenhar-se na criação de um ambiente de trabalho digno e saudável, contribuindo para uma melhoria de qualidade, produtividade e incentivo ao respeito pelas regras que enquadram a organização.

## **7 - PROCEDIMENTOS E CONTROLOS**

### **7.1. Dados mestre de fornecedores**

Compete a esta função manter atualizados os dados mestre de fornecedores assegurando que todas as alterações (criação, alteração ou eliminação) são devidamente aprovadas e registadas no GIAF.

O posto de trabalho após receção do “Pedido de criação/alteração/eliminação de fornecedor” deverá efetuar as seguintes operações:

- verificar se o fornecedor já se encontra criado na base de dados mestre de fornecedores;
- introduzir / alterar dados de fornecedores, tais como:
  - denominação social;

- número de contribuinte;
- morada;
- número de telefone e/ou fax e e-mail;
- contactos na empresa;
- código de entidade, que inicia sempre com os números “98” (fornecedores nacionais), “97” (no caso de entidades comuns à receita) e “96” (para entidades estrangeiras);
- tipo de entidade;
- natureza jurídica;
- número de identificação da segurança social;
- validade das certidões da Autoridade Tributária e Aduaneira e Segurança Social;
- *International Bank Account Number* – IBAN -, CÓDIGO SWIFT e outras informações bancárias;
- condições de pagamento.

Mensalmente, deverá proceder à impressão de “Listagem de fornecedores” e conferir os dados registados no GIAF com os documentos de criação / alteração de dados mestre.

Caso sejam detetados campos não preenchidos / incompletos, registos duplicados e dados incongruentes, submeterá esta informação com as anomalias detetadas à validação da coordenação da despesa, após o que procederá às respetivas retificações.

## **7.2. Processamento da despesa**

O objetivo desta ação é assegurar a boa contabilização de todos os documentos de despesa, faturas simplificadas, faturas/ recibos, bem como notas de crédito e notas de débito.

### **7.2.1 Receção de faturas**

A receção de faturas deverá ser feita de tal forma que garanta a sua identificação e encaminhamento correto.

Todos os documentos tratados no setor da despesa deverão dar entrada no posto de receção do correio, que é responsável por:

- rececionar e triar a correspondência interna e externa;

- confirmar se os documentos são originais e inutilizar todas as cópias ou documentos irrelevantes ao processo de contabilização (ex. publicidade);
- remeter os documentos para o posto de trabalho que valida as faturas e faz o registo no módulo de faturas em conferência e receção .

### **7.2.2. Validação de faturas**

A validação da fatura consiste na operação que permitirá verificar se o fornecimento de bens ou serviços está devidamente suportado por “Nota de encomenda”. Deverão ser validados:

- número da nota de encomenda;
- dados fiscais da entidade;
- data.

Caso todos os dados se encontrem em consonância com a informação associada à nota de encomenda que consta da aplicação informática, a fatura deverá ser encaminhada para o posto de trabalho responsável pelo registo de faturas em conferência e receção.

Caso não exista referência a número de nota de encomenda, o registo da fatura deverá ser feito no módulo de “faturas sem contabilização” e deverá ser enviada cópia para a área de aprovisionamento respetiva, ficando a fatura original a aguardar por esclarecimento relativamente ao processo de aquisição.

Sempre que os dados fiscais se encontrem incorretos, as faturas deverão ser devolvidas imediatamente ao fornecedor sem transitar para os postos de trabalho de conferência de faturas.

### **7.2.3 Conferência de faturas**

A conferência de faturas deverá assegurar que todos os documentos cumprem os requisitos necessários à boa contabilização. Este nível de conferência obriga ao cruzamento dos dados da fatura com os dados da nota de encomenda na base de dados de aprovisionamento, nomeadamente:

- quantidade;
- qualidade;
- valor da fatura;

- número de guia de remessa;
- revalidação dos dados fiscais.

Devem ser consideradas as seguintes especificidades para situações particulares:

- prestações de serviços - deverá ser conferido o tipo de serviço associado à prestação de serviços e o centro de custos;
- meios complementares de diagnóstico e terapêutica e terapêutica efetuados por entidades externas – a conferência deverá ser efetuada por acesso direto à aplicação da gestão de doentes SONHO para os doentes do Hospital Geral e Hospital Pediátrico, enquanto que para os HUC deverá ser remetida cópia de fatura ao serviço requisitante para confirmação;
- subcontratos de transporte – a conferência deverá ser efetuada após receção de cópia da fatura confirmada previamente pela área de transportes;
- assistência médica no estrangeiro - a confirmação das faturas dos doentes do HP e do Hospital Geral deverá ser efetuada pela assistente social responsável pelo acompanhamento do processo que apõe a informação “confere”.

Relativamente aos doentes dos HUC deverão ser conferidas data de deslocação, tipo de despesa e valor no que diz respeito às despesas gerais (de alojamento, alimentação e deslocação) e deverá ser cruzada informação da fatura do hospital com o termo de responsabilidade que esteve na origem da deslocação;

- reembolso de despesas de ensaios clínicos – todas as faturas deverão ser remetidas aos promotores dos ensaios para validação e pagamento e só após se completar esta operação é que se procederá ao reembolso.

#### **7.2.4 Faturas em conferência e receção**

O registo de faturas em receção e conferência tem dois movimentos na conta 228 (diário 13). A crédito no momento da receção da fatura e a débito quando a fatura é validada.

O lançamento na contabilidade obriga à introdução dos dados:

- número de nota de encomenda;
- número da fatura;

- data da fatura;
- valor.

Diariamente devem ser conferidas as listagens de faturas introduzidas por pessoa diferente de quem as introduziu.

#### **7.2.5 Faturas conferidas**

A transição de faturas para o registo de faturas conferidas (diário 14) deverá acontecer após avaliada a conformidade pela área de conferência, expressa em carimbo com número do fornecedor, número mecanográfico e rubrica do responsável pela conferência.

A introdução no módulo de faturas conferidas obrigará à introdução do número de fatura e à validação dos dados elencados no procedimento “faturas em receção e conferência”.

Esta operação terminará com a conferência das listagens de faturas conferidas introduzidas.

A partir desse momento deverão aguardar em arquivo definitivo, por ordem alfabética e numérica, até à seleção dos documentos para pagamento.

### **8 - PAGAMENTO DA DESPESA**

#### **8.1 Pagamentos a fornecedores**

É objetivo dos SF que todas as faturas sejam pagas dentro dos prazos previstos.

O posto de trabalho responsável pela criação do documento designado por “autorização de pagamento” deverá:

- confirmar a listagem das faturas a pagar e filtra a informação relativamente ao fornecedor, ao valor da fatura e à menção do desconto;
- validar o estado do fornecedor relativamente à situação fiscal e contributiva e contacta o fornecedor caso a mesma não se encontre comprovada por certidão válida, sendo que a situação contributiva só se aplica a valor superior a 5000 euros ;
- agregar as faturas originais à “autorização de pagamento individual”;

- emitir “autorização de pagamento coletiva” em papel e ficheiro informático para o *homebanking* que inclui todas as “autorizações de pagamento individuais”, agrupadas por fornecedor;
- remeter “autorização de pagamento coletiva” para visto do coordenador que, por sua vez, a deverá dirigir ao Vogal Executivo do Conselho de Administração para a área financeira, no sentido de obter autorização para o pagamento e, consequente, envio do processo à Tesouraria;

## **8.2 Pagamentos de vencimentos**

Tem como objetivo assegurar o pagamento de vencimentos a todos os funcionários, bem como, a entrega de todos os descontos legais e judiciais.

Mensalmente deve ser feita entrega de listagens e integração de movimentos na aplicação de contabilidade no sentido de se cumprirem os seguintes procedimentos:

- pagamento após o dia 20 consoante o mapa de despesas com o pessoal autorizado pelo Conselho de Administração;
- emissão de guias de entrada de fundos alheios relativas a descontos de funcionários (trabalho dependente) a pagar durante o mês seguinte;
- emissão de “autorização de pagamento de vencimentos” encaminhadas para o Conselho de Administração para autorização;
- cruzamento de valores totais de fundos alheios e de “autorização de pagamento de vencimentos” com mapa de despesa com o pessoal (valor líquido = transferências bancárias; valor de fundos alheios = desconto da entidade e contribuições/pagamentos dos funcionários).
- envio de processamento mensal à Tesouraria obrigatoriamente até ao último dia do mês;
- ADSE – pagamento de acordo com data que consta de documento próprio emitido no *site* da ADSE;
- Caixa Geral de Aposentações- pagamento até ao dia 15;

- Segurança Social, Imposto sobre o rendimento de pessoas singulares - pagamento até ao dia 20;
- Sindicatos, Seguros Pessoais, descontos judiciais, penhoras, entre outros – pagamento até ao dia 15 ou de acordo com data que consta de documento próprio emitido diretamente no Portal das Finanças e Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça.

## **9 - FUNDO DE MANEIO**

Os fundos de maneo de despesas de pequeno montante de carácter urgente, imprevisível e inadiável, da exclusiva competência do responsável para o efeito, deverão ter controlo e reembolso mensal. As regras e prazos quanto à constituição do fundo de maneo são estabelecidos anualmente pelo Decreto-Lei de execução orçamental, cujo regime legal geral é estabelecido pelo art.º 32 do Decreto-Lei 155/92 de 28 de julho.

A reposição do fundo de maneo dependerá dos seguintes princípios:

- os documentos de suporte são obrigatoriamente faturas simplificadas ou faturas/recibo;
- todos os documentos devem constar da listagem remetida pelo responsável pelo fundo de maneo, que autoriza a aquisição e a justifica.

Todas as despesas deverão ser controladas por listagem elaborada por mês e por serviço (guardada em papel em arquivo próprio).

## **10 - GESTÃO DE CONTAS CORRENTES DE DOENTES DE PSIQUIATRIA**

O CHUC é responsável pela gestão de valores que os doentes de psiquiatria em regime de internamento têm depositado em conta bancária.

Os procedimentos associados à gestão de valores implicam operações transversais a outros setores, nomeadamente a Tesouraria. Desta proposta de manual constam somente os procedimentos que deverão ser desenvolvidos no setor da despesa:

- receção e conferência de todos os vales postais e cheques de pensões dos doentes de psiquiatria (data de validade, nome do doente e valor);

- registo em aplicação própria do valor dos vales postais e cheques nas contas correntes individuais;
- receção e conferência de despesas validadas pela Comissão de Acompanhamento;
- registo na contabilidade de despesas de acordo com procedimento indicado no item “faturas conferidas”;
- adiantamento de valores mensais entregues para despesas pessoais;
- entrega de espólio, em caso de falecimento do utente, mediante a receção da informação do óbito do doente proveniente do serviço de gestão de doentes e da cópia da habilitação de herdeiros proveniente do serviço jurídico/contencioso;
- elaboração de guia de saída em conformidade e emissão de cheque em nome do herdeiro que remete ao Conselho de Administração para assinatura.

## **11 - MANUTENÇÃO DE SALDOS DE FORNECEDORES**

Os saldos de fornecedores deverão ser mantidos atualizados e exatos porquanto incorporam as demonstrações financeiras no fim de cada período.

O coordenador do setor periodicamente deverá:

- analisar listagem de faturas registadas na conta 228 para verificar da sua antiguidade naquele estado e tentar resolver situações pendentes;
- confirmar o balancete de fornecedores com o contabilista para analisar a possibilidade de existência de saldos devedores;
- reconciliar saldos de contas entre os extratos remetidos pelos fornecedores e os fornecidos pela aplicação GIAF;
- identificar diferenças e contactar o fornecedor para chegar a um entendimento relativamente a discrepâncias;
- contactar o aprovisionamento e encaminhar a documentação de suporte para análise e informação, caso a situação remeta para aquela área.



## **12 - ENCONTRO DE CONTAS COM O SNS**

Garante o encontro de contas entre débitos e créditos para a totalidade dos hospitais EPE para que o registo, a regularização e a monitorização de faturas e posterior compensação seja efetuado de forma ágil não deixando que o sistema acumule dividas no seu interior.

Trimestralmente deverá ser efetuada conferência de créditos e débitos a partir de listagem remetida antecipadamente pela Administração Central do Sistema de Saúde, devendo cumprir as etapas abaixo indicadas:

- receber ficheiro com movimentos da contraparte (outros hospitais do Serviço Nacional de Saúde);
- comparar os mapas com os movimentos convergentes e analisar o mapa com os movimentos divergentes;
- contactar a contraparte para retificação de movimentos errados e proceder à retificação;
- receber mapas com informação relativa ao trimestre com regularizações a efetuar quer por sub-rogação de créditos quer por notificação;
- emitir “autorizações de pagamento individuais” para compensação financeira de todas as faturas referidas e remete-las ao Conselho de Administração para autorização;
- remeter o processo para a Tesouraria.